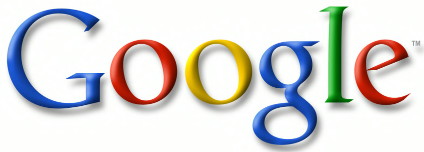
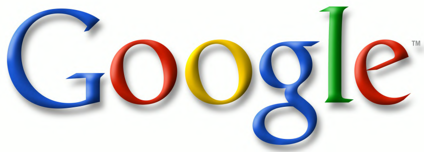






LA

REVISION CONSTITUTIONNELLE

DROIT PUBLIC GÉNÉRAL

LA

REVISION CONSTITUTIONNELLE

PAR

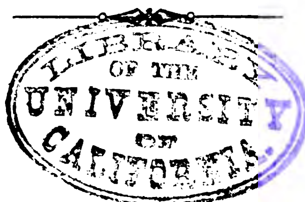
ÉMILE GENEQUAND

Licencié en Droit

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE GENÈVE

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR



GENÈVE

IMPRIMERIE JULES-GUILLAUME FICK

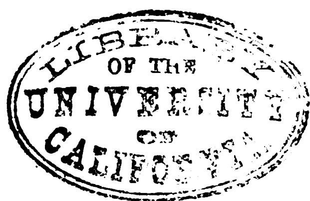
1891

ERRATUM

—

Page 151, avant paragraphe IV, rétablir le paragraphe III, ainsi conçu:

III. Enfin dans l'Etat fédératif, la revision de la Constitution peut avoir lieu exclusivement par les organes de la Confédération : c'était le point de vue de la Constitution de l'Empire allemand, du 28 mars 1849, et semble être aussi celui de la Constitution actuelle, art. 78.



INTRODUCTION

I

L'Etat.

L'Etat est la communauté politique souveraine, c'est-à-dire qu'elle ne reconnaît au-dessus d'elle aucun pouvoir supérieur. On dit de la collectivité d'individus qui en forme l'élément personnel qu'elle est une nation.

« La nation est une communauté d'hommes unis « et organisés en Etat. Ce qui la distingue, c'est « la communauté plus complète du droit, la par- « ticipation au gouvernement, la faculté d'expri- « mer la volonté de l'ensemble (1). » Quelques auteurs ont voulu assimiler l'Etat à un organisme. Mais, on l'a dit avec raison (2), le mérite de cette théorie est tout négatif. Il consiste en ce qu'elle s'est opposée à des notions erronées qui avaient cours au sujet de l'Etat, comme celle qui en fait une machine ou celle qui n'y voit qu'une union

(1) Bluntschli. *Théorie de l'Etat.* Trad. A. de Riedmatten. Paris, 1881, p. 75-76.

(2) Meyer. *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.* Leipzig, 1878, p. 5-6.

contractuelle d'individus. Mais il existe entre l'Etat et un organisme des différences profondes que Palma a très bien déterminées (1).

« Dans l'individu les parties n'ont pas conscience « du tout qu'elles forment, elles n'ont pas une « vie propre, distincte de celle du tout, elles ne « peuvent se séparer, ni adhérer à un autre corps ; « elles ne peuvent penser, se mouvoir et vivre « d'une façon indépendante, en un mot, elles « n'ont pas une personnalité propre..... tandis « que dans le corps social elles ont une existence « distincte et personnelle, elles ont un organisme, « une conscience et une pensée propres, elles « peuvent se séparer du corps social auquel elles « appartiennent et adhérer à un autre sans mou- « rir, elles ont une action libre, des fins propres, « enfin peuvent refuser de coopérer à l'action « commune. »

Juridiquement, l'Etat est une personne. Bluntschli le définit : « la personne politiquement orga- « nisée de la nation dans un pays déterminé ». Cette personne est le sujet de droit du droit public. Ce dernier ne commence qu'avec l'existence de l'Etat ; car le droit public étant l'ensemble des règles de droit applicables aux relations des Etats entre eux ne peut naître avant ces relations qui ne peuvent naître elles-mêmes avant l'Etat.

Ce qui différencie la personne de l'Etat des autres personnes morales qu'il renferme dans son

(1) Palma. *Corso di diritto costituzionale.* Firenze. 1883. Tome I, p. 98.

sein, c'est ce qu'on nomme la souveraineté : à l'intérieur et dans les limites de son territoire, c'est le droit qu'a l'Etat de fixer seul sa compétence, c'est-à-dire d'agir dans tous les domaines de la vie humaine (bien entendu conformément aux lois qui régissent l'humanité) et d'imposer ses décisions aux personnes physiques et morales qu'il renferme dans son sein. En d'autres termes, comme le dit Palma, « à l'intérieur, la souveraineté de l'Etat veut dire le pouvoir légitime de « l'Etat d'ordonner de lui-même sa forme politique et de la changer suivant ses besoins propres ; elle comprend aussi essentiellement le « pouvoir de déclarer le droit, soit par des règles « générales, c'est-à-dire des lois conformes aux « besoins de la nation, soit en les appliquant aux « cas particuliers (1) ».

Un Etat qui verrait sa souveraineté restreinte par une puissance supérieure ne serait plus souverain, ne serait plus un Etat.

A l'extérieur, la souveraineté consiste dans l'indépendance vis-à-vis des autres Etats, c'est-à-dire qu'un Etat véritablement souverain ne peut être lié vis-à-vis des autres Etats que par sa propre volonté : par le contrat.

Mais, pour exercer sa souveraineté, l'Etat personne morale, a besoin d'organes et c'est sur cette base qu'on peut établir les diverses formes de gouvernements. Si l'exercice de la souveraineté appartient à une seule personne, l'Etat forme

(1) Palma. Op. C. I, p. 158.

une monarchie absolue ou un empire. Par ses abus, la première a donné naissance à une forme plus modérée : la monarchie constitutionnelle. — Si l'exercice de la souveraineté appartient à une fraction de la nation, l'Etat est une oligarchie. — Enfin, s'il appartient à la nation entière, l'Etat est une démocratie. Cette dernière forme semble la plus propre à satisfaire aux besoins de l'Etat et aux exigences de la dignité humaine: Une nation d'hommes libres doit se gouverner elle-même, c'est vers ce but que doivent tendre tous les efforts de l'individu.

On peut donc poser en principe que l'exercice de la souveraineté doit appartenir à la nation, et cela sans s'appuyer sur la théorie du contrat social dont Rousseau fut le grand apôtre, théorie du reste actuellement déchue. Rousseau comprit « que les hommes n'ont d'autres moyens pour se « conserver, que de former par aggrégation une « somme de forces qui puisse l'emporter sur la « résistance, de les mettre en jeu par un seul « mobile et de les faire agir de concert (1). Mais, poussé par l'amour de l'égalité il se proposa comme un problème dont il crut donner la solution : « trouver une forme d'association qui « défende et protège de toute la force commune « la personne et les biens de chaque associé et « par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse « pourtant qu'à lui-mème et reste aussi libre « qu'auparavant (2) ».

(1) *Contrat social*, Ed. Garnier, p. 247.

(2) Ibidem.

Selon Rousseau, il intervient entre les individus qui veulent former un Etat un contrat dont les clauses se réduisent toutes à une seule, savoir : « l'aliénation totale de chaque associé avec tous « ses droits à toute la communauté ». Si on écarte du pacte social ce qui n'est pas de son essence, on trouvera qu'il se réduit aux termes suivants : « chacun de nous met en commun sa personne « et toute sa puissance sous la suprême direction « de la volonté générale, et nous recevons encore « chaque membre comme partie indivisible du « tout ; à l'instant, au lieu de la personne particu- « lière de chaque contractant, cet acte d'associa- « tion produit un corps moral et collectif, com- « posé d'autant de membres que l'assemblée a de « voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, « son moi commun, sa vie et sa volonté (1) ». Il semble donc, à entendre Rousseau, que toute loi soit le résultat d'un contrat et exige ainsi le consentement unanime des membres de l'Etat. Mais ce n'est pas ainsi qu'il le veut. « Il n'y a qu'une « seule loi qui, par sa nature, exige un consen- « tement unanime, c'est le pacte social, car l'as- « sociation civile est l'acte du monde le plus « volontaire ; tout homme étant né libre et maître « de lui-même, nul ne peut, sous quel prétexte « que ce puisse être, l'assujettir sans son aveu. « Décider que le fils d'une esclave naît esclave, « c'est décider qu'il ne naît pas homme ; hors ce « contrat primitif, la voix du plus grand nombre

(1) *Contrat social*, p. 248.

« oblige toujours les autres (1) ». Mais alors, une fois passée la génération des hommes qui ont conclu ce contrat, qu'arrive-t-il? Leurs enfants, selon la théorie de Rousseau, étant nés libres et maîtres d'eux-mêmes, ne sont pas tenus par le contrat conclu par leurs pères. Il faudrait donc le renouveler perpétuellement, ce qui ne se peut qu'à l'âge relativement avancé auquel l'homme acquiert la raison. Les femmes aussi, ne devraient pas être liées par un contrat auquel elles n'ont pas été parties, à moins qu'on ne les déclare esclaves, ce que Rousseau ne prétend pas. Tout cela dément l'hypothèse d'un contrat primitif. Comme le dit justement Bluntschli (2) : « l'histoire « n'appuie pas l'opinion qui fonde la durée de « l'Etat sur le renouvellement perpétuel d'une « convention. Partout elle nous montre que l'in- « dividu, avant même qu'il puisse exprimer une « volonté propre, naît membre de l'Etat, est élevé « comme tel, et reçoit par sa conception, sa « naissance et son éducation, l'empreinte déter- « minée de la nation et du pays auxquels il appar- « tient ». En outre, Rousseau fait contracter des individus en matière de droit public (3). C'est une erreur fondamentale, les contrats des individus pouvant bien créer le droit privé, mais non le droit public. « Ce qui appartient à l'individu, « c'est sa fortune, sa propriété; il peut en dispo-

(1) *Contrat social*, p. 314.

(2) Op. c., p. 267.

(3) Bluntschli. Op. c., p. 268.

« ser, en faire l'objet de son contrat. Mais les « contrats ne peuvent avoir un objet politique « que s'il existe déjà une communauté supérieure « à l'individu, car, cet objet politique n'est pas « la propriété des individus, mais le bien public « de la communauté (1) ».

L'Etat n'est donc pas né du contrat, il a ses racines dans la nature humaine. La première association humaine que l'on rencontre est celle de l'homme et de la femme, « la première union « nécessaire est celle de ceux qui ne peuvent vivre « séparés, comme du mâle et de la femelle, en « vue de la génération ; et cette union n'a pas lieu « de propos délibéré, mais, comme dans tous les « autres êtres, par le désir de laisser un être qui leur soit semblable (2) ». La nature, non le contrat, forme donc la première association qui transmet son caractère à toute celles qui lui succèdent.

Dans la famille se trouve en quelque sorte l'origine de tout gouvernement, c'est le père qui fait la loi, qui exerce la souveraineté familiale. Les enfants en se perpétuant indéfiniment arrivent à former bientôt de grandes agglomérations. Certains biens sont communs, certaines dépenses, certains intérêts aussi ; il faut une action commune. Dès qu'elle existe selon les formes indiquées plus haut, l'Etat existe.

Ainsi un jour vient où l'homme acquiert la

(1) Bluntschli. Op. c., p. 268.
(2) Aristote. Traduction Thurot, p. 2.

conscience de l'Etat. Il comprend que ce n'est que par son aide qu'il peut hâter le développement de toutes ses facultés.

En définitive, en droit public pratique, l'Etat se présente comme un tout, comme une personne animée d'une seule pensée et d'une seule volonté. Lorsque les Etats contractent, ils ne s'occupent pas de la façon dont leur volonté mutuelle se forme, pourvu que ce soit selon les formes admises dans chaque Etat. Ainsi la Confédération suisse contractant avec l'Empire de Russie, il pourrait se faire que, de par l'organisation de l'Etat suisse, la nation entière dût être consultée, tandis que la seule volonté de l'Empereur suffit dans le second Etat. Le contrat serait valable, et cependant, quelle profonde différence d'organisation entre ces deux Etats ! — Le droit public théorique se place à un point de vue bien différent pour étudier ces relations. En effet, on peut dire que l'Etat est surtout un moyen. Il est vrai, que par cela même qu'il est le moyen le plus puissant au service des individus, il est aussi « but servi et obéi par eux (1) », c'est pourquoi, lorsqu'il s'agit de sauver l'Etat, on sacrifie souvent les intérêts particuliers. Mais à part ce cas, l'Etat est un moyen. « L'intérêt général reste toujours « le moyen subordonné de l'intérêt individuel. « Toute notre activité a pour but d'éviter la souf- « france, de procurer la jouissance. L'individu seul « souffre et jouit, l'individu est le point de départ

(1) Bluntschli. Op. c., p. 276.

« et d'arrivée de toute la science morale (1) ».

L'Etat se résout donc dans une action commune exercée dans l'intérêt général. Le droit public théorique recherche les règles qui peuvent le mieux assurer l'exercice de cette action dans l'intérêt général. C'est à ce point de vue que Rousseau se plaçait ; il lutta surtout pour la liberté individuelle, dont la plus haute manifestation est le contrat, c'est ce principe d'individualisme profond qui a donné à sa théorie la vogue que chacun sait. Le droit public théorique se pose donc cette question : l'Etat a besoin d'un organe pour exercer sa souveraineté. Lequel adopter ? Il est clair qu'il faut distinguer. Certaines races ont toujours manifesté une profonde apathie politique, d'autres vivent dans une complète ignorance, et les relations que doit régler l'Etat y sont généralement moins complexes que dans les Etats civilisés ; l'organisation monarchique paraît bonne pour ces peuples et leur suffire. Eux-mêmes n'en voudraient probablement pas d'autre. Mais chez d'autres peuples, la civilisation se développe, les relations à régler augmentent et l'instruction individuelle progressant, il se fait une critique des divers modes de gouvernement, la pratique suit la théorie, et c'est ainsi que l'on a vu tomber bien des monarchies absolues et même constitutionnelles. Actuellement, l'évolution se fait vers la démocratie. La nation y a le plein exercice de la souveraineté, elle est en quelque sorte l'organe de

(1) Brocher de la Fléchère. *Révolutions du droit*. Tome I, p. 158.

l'Etat. On a objecté que par nation, on n'entend pas l'ensemble des membres de l'Etat, mais seulement les citoyens mâles d'un certain âge, les femmes et les mineurs étant exceptés, qu'ainsi on n'avait là encore qu'une représentation de la nation. On peut répondre à cela, que la nation entière exerce en quelque sorte la souveraineté, puisque les citoyens qui font partie de la nation active sont liés le plus souvent d'une façon intime aux groupes primordiaux sur lesquels repose l'Etat.

Bien des esprits se sont opposés et s'opposent encore à cette forme de gouvernement. Ecoutons ce qu'en pensait un auteur allemand (1) il y a une trentaine d'années. C'est reproduire, en fait, la plupart des objections faites généralement à la démocratie. « La doctrine répandue de nos jours, « que l'Etat n'est autre chose que le produit arbi- « traire des décrets de majorités d'individus est « la base du principe maladif (krankhaft), de ce « qu'on appelle la souveraineté populaire, qui « exprime la toute-puissance des membres actuels « de l'Etat sur ce dernier, et qui, séparant le « prince du peuple pour subordonner le premier « au second, est incompatible avec un ordre vrai- « ment monarchique....; le point de départ de « l'Etat se trouve être ainsi toujours la volonté « individuelle. Mais, qu'est-ce que la volonté « individuelle ? L'expression d'un esprit influencé « par d'innombrables puissances corporelles et

(1) Kaltenborn.. *Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht.* Leipzig 1863, p. 150.

« spirituelles, et ce serait là la source du droit et « de l'Etat ? Sur cette base, et en considérant les « grandes différences naturelles et individuelles « des hommes, on ne peut fonder aucune commu- « nauté, aucun Etat. Les volontés particulières « ne s'accorderont jamais, ce qu'exigerait cepen- « dant le principe en question pour former la « volonté générale. » L'auteur continue ainsi, déclarant que le principe est violé du moment que la majorité l'emporte sur l'unanimité; que la grande masse, paresseuse, grossière, indifférente, forme la majorité, et par cela même, étant en général incapable de prudence et de volonté finit par être la proie de quelques chefs ; que la souveraineté est ainsi accordée aux plus basses couches du peuple, ce qui, d'après le témoignage de l'histoire, est la ruine de l'Etat et de la culture. Kaltenborn estime que le peuple de l'Etat n'est pas formé seulement par la génération actuelle, mais par la continuité historique de toutes les générations. Cette idée là semble très juste, et il est bon d'y insister. Les générations qui, à un moment donné, viennent remplir les cadres abandonnés par les générations précédentes et, par ce fait, exercer à leur tour la souveraineté de l'Etat, ne peuvent pas l'exercer uniquement en vue de leurs intérêts actuels ; c'est-à-dire que la volonté de l'Etat à la formation de laquelle elles concourent, ne doit pas être la somme de toutes les volontés particulières de ses membres, mais résulter de l'ordonnancement de leurs volontés civiques,

employant ce terme pour indiquer la volonté réfléchie du citoyen qui peut être contraire à ses propres intérêts. Cet ordonnancement peut être divers. Il a jusqu'ici été presque exclusivement établi sur le principe de la majorité absolue. On pourrait pratiquer cette idée de Rousseau, « que « plus les délibérations sont importantes et gra- « ves, plus l'avis qui l'emporte doit approcher « de l'unanimité (1) ». En résumé, l'Etat se perpétue à travers un très grand nombre de générations : celles-ci ne sont dépositaires de la souveraineté que pour un peu de temps, après quoi elles la transmettent à d'autres. Elles n'en sont donc pas propriétaires, elles ne peuvent l'aliéner, la mettre en danger de périr uniquement dans leur intérêt actuel. La démocratie est-elle moins capable qu'une autre forme de gouvernement de concilier ces tendances? Est-il fatal qu'elle se laisse entraîner par des appétits désordonnés à mettre en danger la vie de l'Etat en sacrifiant le présent à l'avenir et en oubliant toutes ses traditions ? Cela est difficile à admettre. La monarchie absolue a-t-elle laissé des exemples si admirables de son respect pour un tel principe? La France n'a-t-elle pas vu, sous la domination de ses derniers rois, périr peu à peu sa constitution, au point qu'en 1789, il fallut en faire une presque entièrement nouvelle? Les intérêts dynastiques ne l'ont-ils pas souvent emporté sur les intérêts nationaux, à de rares exceptions près ? Quelques

(1) *Contrat social*, p. 315,

monarques ont été jusqu'à faire servir à leurs vues la religion. En Russie, le droit public déclare que Dieu lui-même a commandé la soumission envers l'Empereur, et cela, non seulement par crainte du châtiment, mais comme un devoir religieux.

La monarchie constitutionnelle présente, sur la monarchie absolue, des avantages incontestables. Comme le dit Bluntschli (1), « elle tend ouverte-« ment à une forme organique qui donne une juste « place à chacune des parties de l'ensemble: à la « royauté, plénitude de la puissance publique et « majesté ; aux éléments aristocratiques, dignité « et autorité ; au demos, paix et liberté ». Mais Bluntschli a soin d'ajouter que cette monarchie organique « n'aura qu'une existence mal assurée « tant que le démos ne sera pas organisé ration-« nellement et que les dynasties conserveront « leurs préjugés et repousseront l'esprit public « des temps modernes (2) ».

Tout bien considéré, la démocratie paraît réunir les deux conditions demandées : progrès et respect des traditions nationales. On ne peut certes nier qu'elle soit ouverte au progrès ; car progrès veut dire prospérité morale et matérielle, et l'Etat agissant dans l'intérêt général, connaîtra d'autant mieux les conditions requises pour l'accroissement de cette prospérité que tous les groupes sur lesquels il repose, participent à l'exercice de la souveraineté, et peuvent ainsi faire valoir d'une

(1) Bluntschli. Op. c. p. 376.
(2) Bluntschli. Op. c. p. 376-377.

manière efficace les idées que leur suggèrent leur expérience et leurs études.

Il en est de même de la seconde condition requise. Les démocraties suisses n'en sont-elles pas une preuve convaincante ? Avec tout son esprit de progrès démocratique, est-il une nation qui cultive et respecte mieux ses traditions nationales? Et la Constitution du canton d'Uri, entr'autres, n'a-t-elle pas expressément disposé dans son article 36 « que la règle de conduite de la Lands- « gemeinde ne doit pas être un arbitraire illimité, « le pouvoir du plus fort, mais le droit et le bien « de l'Etat (die nur damit vereinbarliche Staats « wohlfahrt), et que le peuple doit s'engager « chaque année par serment à respecter ce prin- « cipe » ? C'est bien là l'idéal de la forme démocratique : la nation se gouvernant elle-même; chacun de ses membres, même le plus humble, ennobli par la fonction qu'il exerce sur un pied d'égalité avec tous ses concitoyens, participant à l'exercice de la souveraineté ; au-dessus, planant la règle que tous ont juré d'observer, de déposer tout intérêt personnel pour ne se diriger que d'après l'intérêt supérieur de l'Etat. — A part celà, tant vaut le citoyen, tant vaut l'Etat.

II

Résumé historique.

En fait de systèmes de révision l'antiquité nous offre peu de renseignements. A Sparte, nous

voyons Lycurgue réformer la Constitution et prendre des précautions sévères pour qu'elle ne fût plus transgressée. Aussi cette Constitution conserva-t-elle sa stabilité pendant quatre ou cinq siècles (1).

En ce qui concerne l'Etat athénien, nous ne pouvons mieux faire que d'extraire les lignes suivantes de l'ouvrage de Perrot sur le droit public d'Athènes (2). « A Athènes nous voyons Dracon « légiférer comme magistrat aristocratique, en « vertu du pouvoir que la noblesse tient de la « tradition et de sa richesse, de son autorité mo- « rale et de sa puissance matérielle. L'histoire ne « nous indique pas que son Code ait été soumis à « une discussion préalable, ni qu'avant la pro- « mulgation, aucune ratification ait été demandée « à une assemblée populaire ou à un corps quel- « conque. Pour Solon, au contraire, c'est sur la « demande de toutes les classes de la plèbe, aussi « bien que de la noblesse, qu'il prend en mains « le pouvoir constituant..... Ces deux sources « les plus anciennes du droit antique ont ce « trait commun qu'elles n'émanent pas direc- « tement de la souveraineté populaire, qu'elles « sont l'œuvre d'une sagesse et d'une volonté in- « dividuelles, d'un législateur que les misères « du temps et le vœu général investissent d'une « véritable autorité dictatoriale. L'intervention de « ces législateurs, les Lycurgue, les Zaleucos,

(1) Grote. Histoire de Grèce. Paris 1865, III, p. 260.

(2) Perrot. Essai sur le Droit Public d'Athènes. Paris 1867, p. 136.

« les Charondas, les Dracon, les Solon, caractè-
« rise une phase curieuse de la vie et du dévelop-
« pement des cités antiques . . . . le peuple n'est
« pas encore assez habitué à discuter ses intérêts,
« à se gouverner lui-même, il n'est pas assez
« émancipé pour songer à se donner de ses
« propres mains le bien après lequel il sou-
« pire (1). »

On s'adresse donc tantôt à un étranger de renom, tantôt à un citoyen distingué.

Plus tard, en 510, vinrent les réformes de Clisthène. « Il est possible qu'il ait reçu de la con-
« fiance populaire des pouvoirs analogues à ceux
« dont avait été investi Solon . . . En tout cas, ce
« serait la dernière fois qu'un citoyen aurait pu
« changer ainsi le droit public d'Athènes, sans
« que les citoyens fussent expressément con-
« sultés (2). »

En 403 la tyrannie des Trente fut renversée. Les hommes qui y aidèrent résolurent d'essayer la revision de toutes les lois alors existantes. Cette revision fut entourée de grandes précautions. On en chargea deux corps délibérants, l'un le Sénat, se récrutant par la voie du sort, l'autre formé par la libre élection (3).

« Après les guerres médiques, la démocratie
« athénienne se sent majeure, elle ne tolérerait
« pas qu'un homme d'Etat s'avisât de ne prendre

(1) Perrot, Op. c., p. 139-140.
(2) Perrot, Op. c., p. 142.
(3) Perrot, Op. c., p. 146.

« conseil que de lui-même pour remanier la Cons- « titution. »

A Rome il fut souvent nécessaire d'instituer des fonctionnaires supérieurs avec le pouvoir de reformer la Constitution de l'Etat. Ainsi le Décemvirat *consulari imperio legibus scribendis*, la dictature . . . . Pour créer ces magistratures, il faut bien un décret du peuple. A part celà, le pouvoir constituant qui lui est conféré est un pouvoir absolu sur l'Etat et les membres de l'Etat.

Puis vint une période d'absolutisme qui tomba au choc des invasions germaniques.

Chez les Germains apparaît la tribu démocratique. On a souvent cité les paroles de Tacite « De minoribus principes consultant, de majoribus « ommes. » Les matières de peu de valeur étaient ainsi abandonnées à la délibération des chefs, tandis que l'ensemble de la tribu délibérait sur les affaires importantes. Selon Perrens « s'ils « fussent restés dans leur froide patrie, ils au- « raient peut-être développé, perfectionné ces « institutions grossières, mais emportés par l'es- « prit de conquête, par le désir de posséder, sous « un ciel plus clément, ils passèrent le Rhin et, « pour s'établir en Gaule, se dispersèrent : la « tribu démocratique s'évanouit, il ne resta plus « qu'une sorte de monarchie encore démocratique « où le chef était primitivement élu, quoiqu'il dût « bientôt cesser de l'être (1). » Ces germes démo- « cratiques reparaissent cependant dans les can-

(1) Perrens. Démocratie en France au moyen-âge, I, p. 15. Paris, 1873.

« tons suisses primitifs : « la législation par le « peuple existait au berceau de la Confédération « suisse : à Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald, « Zug, Glaris, Appenzell, depuis les XIIIme et « XIVme siècles, la communauté libre se donne « ses lois dans la Landsgemeinde. La législation « par le peuple n'était limitée que par la supré- « matie de l'empereur d'Allemagne, ces obstacles « à la souveraineté complète étaient du reste de « peu d'importance et disparurent bientôt (1). »

Comme le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif se développa dans la Landsgemeinde, exercé par tous les membres libres de la Mark (Markgenossen); cette assemblée porta le nom de Landtag avant de celui de Landsgemeinde, qui apparut au milieu du XVme siècle. (2) Chaque membre de la communauté ou un certain nombre d'entre eux pouvaient, comme le Conseil, faire une proposition et la décision de la majorité liait la minorité (3). Ainsi la nouvelle Constitution reposait sur le principe que le pouvoir souverain appartient à l'assemblée de la nation. Il en résulte que c'était celle-ci qui directement pouvait apporter des changements à sa Constitution. Ce principe était en opposition avec le principe féodal qui avait plus ou moins pénétré dans les six cantons et qui avait toujours admis que tout pouvoir vient d'en

(1) H. Curti. Geschischte der Schweizerischen Volksgesetzgebung Berne, 1882, p. 3.

(2) Curti. Op. c., p. 6.

(3) Curti. Op. c., p. 4.

haut : du roi, et des seigneurs auxquels il l'a délégué (1). En fixant et en augmentant les droits politiques, on affaiblissait la hiérarchie et affranchissait de la seigneurie foncière des états privilégiés la possession des paysans (2).

Dans d'autre cantons, ainsi à Berne, on consultait souvent le peuple. Dès 1439, on trouve ce mode de faire ; mais ces consultations populaires disparurent peu à peu lorsque la ville de Berne fut devenue assez forte pour confisquer un droit que le peuple eût pu tourner contre ses goûts, toujours croissants, de domination. Dans le Valais et les Grisons on trouvait de semblables institutions, même à Zurich. Quant à la Confédération suisse, le principe contractuel gardait la haute main, les cantons conservant leur entière souveraineté.

Peu à peu de nombreuses familles nobles, poussées par l'ambition, s'efforcèrent d'attirer à elles tout le pouvoir. A Zurich, le Grand Conseil cessa peu à peu de consulter les communes. A Lucerne la charge de conseiller devint viagère et héréditaire. En un mot une domination aristocratique s'appesantit sur les citoyens. C'est ainsi que traîne l'histoire des cantons jusqu'au XVIII[me] siècle non sans révolutions, conséquences naturelles de revisions nécessaires probablement entravées par les classes intéressées à la conservation de leurs privilèges.

(1) J. J. Blumer. Staats-und Rechtsgeschichte der Schweizerischen Demokratieen. Saint-Gall, 1850, I, p. 265.

(2) Curti. op. c., p. 7.



Dans les autres Etats d'Europe, on vit pendant ce temps se développer la féodalité, puis la royauté qui peu à peu devient absolue. Aussi ne peut-on guère parler de revision constitutionnelle dans le sens qu'on lui donne aujourd'hui. — Cependant certaines tendances démocratiques se faisaient jour ici et là. Ainsi au XIIme siècle la naissance des communes. Plusieurs républiques italiennes, notamment Florence donnent à une *balia* ou commission extraordinaire le pouvoir de reviser la Constitution. — En France la royauté absolue fit tomber peu à peu en désuétude la plupart des institutions d'origine démocratique, et en 1789 il fallut créer une Constitution presque de toutes pièces. « L'ancienne France avait une Constitution. Cette Constitution n'avait jamais été écrite. Elle existait « dans une coutume constante et reconnue. Mais « lorsque Louis XVI convoqua les Etats-Généraux, « qui devinrent l'Assemblée constituante de 1789, « l'ancienne Constitution n'existait plus : elle avait « péri par la faute des rois qui avaient cessé de « convoquer les Etats-Généraux depuis 1614 (1). » Dès cette époque, pour se faire une idée des divers systèmes de revision possibles, il suffit de parcourir les diverses Constitutions qui régirent successivement la France.

La Constitution de 1791 et la plupart de celles qui suivirent firent sa place large à la revision. C'est surtout dès cette époque que les modes de

(1) F. Hélie. Les Constitutions de la France. Paris 1880.

revision de la Constitution furent sérieusement étudiés. Dans la séance du 20 août 1791, Chapelier fit un rapport sur la revision. Il posait plusieurs principes : 1° La nation a le droit de revoir, de perfectionner sa Constitution ; 2° Toute Constitution sage doit contenir en elle le vœu et le moyen d'arriver à sa plus grande perfection (1). Plusieurs modes furent examinés. Le premier consistait en une convention générale à un époque déterminée, assemblée pouvant réformer toute la Constitution. La commission rejetait ce mode et avec raison comme ramenant à époque fixe l'alarme dans le sein de la nation. Puis à quelle époque la fixer? Si on l'éloignait trop, on favorisait les fauteurs de révolution ; si on la rapprochait, on tenait les partis constamment cn éveil (2).

Le deuxième mode consistait en des conventions périodiques, ce qui revenait à peu près au même.

Un troisième consistait à prescrire des formes pour provoquer et exiger la convocation d'une Assemblée constituante. La Commission estimait qu'en cherchant à acquérir la majorité pour provoquer la réunion d'une Assemblée constituante, le pays serait aussi agité. Elle rejetait ce mode et proposait une assemblée de revision, n'ayant que le droit d'examiner si les pouvoirs constitués sont restés dans les bornes prescrites;

(1) Buchez et Roux. Histoire parlementaire de la Révolution française. Paris, 1834, XI, p. 350.

(1) Buchez et Roux. Op. c. T. XI, p. 351-352.

et si les points sur lesquels les citoyens, le corps législatif et le roi se seront expliqués devront être réformés (1); si dans le cas de non-approbation du pouvoir législatif et de refus de sanction du roi, et après un délai de dix-huit mois, les trois quarts des départements représentaient les mêmes vœux, les réformes demandées étaient soumises de droit à l'assemblée de revision.

Les membres du Corps législatif étaient exclus de cette assemblée.

Frochot fit un excellent discours, dont l'assemblée ordonna l'impression. Il croyait avec raison que la véritable prudence est de laisser à la volonté nationale future la plus grande latitude; que le changement total ou les réformes partielles dépendant uniquement de la volonté du peuple, il faut non seulement qu'il sache lequel de ces deux pouvoirs il délègue à ses représentants; mais de plus il doit connaître pourquoi il le leur donne, et dans le cas de la réformation partielle, indiquer l'objet à réformer (2)! A son avis la bonne solution du problème se trouvait dans un projet remplissant les conditions suivantes : 1° un moyen de réformer partiellement la Constitution sans mettre la constitution nécessairement en péril ; 2° un moyen de connaître la volonté du peuple pour cette réforme ; 3° un moyen légal de changer entièrement la Constitution ; 4° un moyen de connaître le vœu du peuple pour cette réforme. Selon Frochot, aucune

(1) Buchez et Roux. Op. c. T. XI, p. 373-374.

(1) Buchez et Roux. Op. c., p. 374.

périodicité ne pouvait être admise, « la raison dit « de faire telles choses quand il en est besoin..., « c'est pour le peuple qu'il convient de réformer « la Constitution, ou de la changer, et c'est à lui « qu'il appartient de décider s'il faut la réformer « ou la changer, et quand il faut le faire (1). » Frochot voulait établir deux sortes d'assemblées de revision. Il définissait la première, qu'il nommait convention nationale « l'assemblée des représen- « tants ayant le droit de revoir et le pouvoir de « réformer par des changements, suppressions ou « additions, une ou plusieurs parties déterminées « de la Constitution. »

Il nommait la seconde corps constituant et la définissait « l'Assemblée des représentants ayant « le droit de revoir la Constitution dans son en- « semble, de changer la distribution des pouvoirs « politiques et de créer une Constitution nouvelle. » Jusqu'ici l'exposé de Frochot est très clair. Mais il s'en tient au régime purement représentatif: « la volonté générale sur le fait du rassemblement « d'une telle assemblée, ne peut être exprimée « que par les représentants du peuple (2). » Encore pourrait-on croire que cette déclaration doit être soumise à la ratification de la nation. Mais non, on veut qu'elle exprime sa volonté, simplement par l'élection d'une seconde et d'une troisième législature; il n'existera plus alors aucun doute sur la volonté générale lorsque ces trois

(1) Buchez et Roux. Op. c., XI, p. 374.

(2) Buchez et Roux, op. c., p. 375.

législatures auront émis le même vœu. Mais, on le sait, les élections sont un pis-aller, et dans une matière aussi importante que la Constitution, il importerait de connaître d'une façon plus précise la volonté nationale. — La question de revision était en outre pendante pendant six années. Il y avait donc là des desiderata. Le projet de Frochot présentait d'autres inconvenients : la convention nationale devait être composée de neuf cent quatre-vingt-dix membres, et son corps constituant de mille quatre cent quatre-vingt-dix, chiffre énorme. L'initiative populaire n'existait pas. Chaque citoyen avait bien la faculté de présenter une pétition, mais l'initiative proprement dite appartenait au corps législatif. La partie la plus méritoire de ce système est certainement celle qui distingue le pouvoir constituant des pouvoir constitués, et qui rapporte à la nation toute revision constitutionnelle ; le mauvais côté en est l'organisation exclusivement représentative.

L'art. 1 du tit. VII de la Constitution du 3 septembre 1791 dispose : « L'Assemblée nationale « constituante déclare que la nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution, et « néammoins, considérant qu'il est plus conforme « à l'intérêt national d'user seulement par les « moyens pris dans la Constitution même du droit « d'en réformer les articles dont l'expérience aura « fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera « procédé par une assemblée de revision en la « forme suivante. »

L'initiative de la revision devait être prise dans trois législatures consécutives (art. 27) « lorsque « trois législatures consécutives auront émis un « vœu uniforme pour le changement de quelque « article constitutionnel, il y aura lieu à la revi- « sion demandée. » L'initiative était de la sorte purement législative. C'était un tort. Aussi Chapelier émettait-t-il une opinion très-juste, lorsque dans la séance du 29 août il proposait de déclarer obligatoire la convocation d'une Constituante lorsque la majorité des citoyens, par voie de pétitions déposées aux municipalités, aurait exprimé pendant un certain temps la volonté constante et continue de provoquer la revision (1). On décida aussi que le roi ne participerait pas à ce droit, et que les résolutions sur cet objet ne seraient pas soumises à sa sanction. On réservait avec raison à la nation l'exercice intégral de sa souveraineté. Mais ces trois législatures consécutives présentaient un grave inconvénient; la question traînait pendant six années, on aboutissait ainsi à une revision périodique, et risquait fort de retarder de beaucoup les réformes urgentes. C'était cependant un progrès, si l'on considère les motions faites à ce sujet : Péthion, par exemple, proposait qu'une convention constituante fut convoquée de plein droit tous les vingt ans. Dandré allant plus loin proposait d'interdire la revision pendant trente ans.

On décida aussi que la revision ne pourrait être

(1) Hélie, Op. c., p. 301.

que partielle. C'était une atteinte à la souveraineté.

Quant à l'organe constituant, on le forma de la quatrième législature augmentée de deux cent quarante-neuf membres ; idée malencontreuse, puisqu'on revenait ainsi aux assemblées, nombreuses, où toute discussion dégénère si facilement en orage. Les membres de la troisième législature, celle qui demandait la revision, ne pouvaient être élus à cette assemblée. Enfin les membres de l'Assemblée de revision devaient prêter individuellement le serment de se borner à statuer sur les objets qui leur auraient été soumis par le vœu uniforme des trois législatures précédentes. Cette assemblée Constituante n'était donc pas une Constituante dans le vrai sens du mot. Son mandat était déterminé par le pouvoir législatif. Il n'était pas question de plébiscite constituant, et la Constitution en question ne fut pas soumise à la ratification de la nation. Pour être issue d'un grand mouvement démocratique, l'Assemblée constituante ne montra pas un bien grand zèle pour les vraies institutions démocratiques, c'est ce dont témoignent : la revision exclusivement partielle, les six ans de recueillement préparatoire, l'initiative exclusivement législative et aucun plébiscite constituant.

Mais à cette époque les Constitutions meurent au berceau ; le 21 septembre 1792, la Convention nationale introduit déjà une modification, très heureuse, il est vrai, en déclarant qu'il ne peut

y avoir de Constitution que celle qui est acceptée par le peuple. Elle revenait ainsi aux vrais principes.

La Constitution du 24 juin 1793 donna le jour à un nouveau mode de revision. On y retrouve quelques principes démocratiques : savoir que la nation a en tout temps le droit de reviser sa Constitution, en tout ou en partie, et que l'initiative ne doit, logiquement, appartenir qu'à la nation :

« Art. 115. Si dans la moitié des départements « plus un, le dixième des assemblées primaires « de chacun d'eux, régulièrement formées, de- « mande la revision de l'acte constitutionnel ou « le changement de quelques uns de ses articles, « le Corps législatif est tenu de convoquer toutes « les assemblées primaires de la République pour « savoir s'il y a lieu à une Convention nationale. « L'art. 116 veut que la Convention nationale « soit formée de la même manière que les légis- « latures et en réunisse les pouvoirs. » Ce dernier article renfermait une grave erreur et un danger. L'Assemblée constituante ne doit exercer que la fonction constituante, et cela fait, rentrer dans le sein de la nation. En somme, cette Constitution renfermait, au point de vue de la revision, les principes les plus importants de la démocratie moderne.

Vint la Constitution du 5 Fructidor an III (22 août 1795). L'initiative était attribuée à un Conseil des anciens : Art. 336 « Si l'expérience faisait sentir « les inconvénients de quelques articles de la

« Constitution, le Conseil des anciens proposerait « la revision ». Art. 337. « La proposition du « Conseil des anciens est, dans ce cas, soumise à « la ratification du Conseil des Cinq-Cents ». Ainsi, première faute : Toute initiative ôtée à la nation est remise au Pouvoir législatif.

Art. 338. « Lorsque dans un espace de neuf « années, la proposition du Conseil des Anciens, « ratifiée par le Conseil des Cinq-Cents a été faite « à trois époques éloignées l'une de l'autre de « trois années au moins, une assemblée de revi- « sion est convoquée ». On commettait une seconde faute en échelonnant sur neuf années tout travail de modification constitutionnelle. L'organe de revision était une assemblée composée de deux membres par département, élus de la même manière que les membres du Corps législatif et réunissant les même conditions que celles requises pour le Conseil des Anciens : 40 ans, marié ou veuf, domicilié en France pendant quinze ans. Art. 340. « Le Conseil des Anciens désigne pour « la réunion de l'assemblée de revision un lieu « distant de vingt myriamètres au moins de celui « où siège le Corps législatif ». L'art. 342 abolissait la disposition que nous avons critiquée à propos de la Constitution de 1793, en disposant que: « L'assemblée de revision n'exerce aucune fonction « législative ni du gouvernement ». Mais une troisième faute consistait à limiter à l'avance le travail de cette assemblée par le Corps législatif et à ne lui accorder que trois mois pour le faire.

Enfin l'art. 343 établit le plébiciste constituant.

Mais l'ère républicaine va se clore sous la domination napoléonienne. Déjà la Constitution du 22 Frimaire, an VIII, préparée sous son influence garde le silence sur le Pouvoir constituant.

Selon Faustin Hélie (1), « Napoléon voulut le « conserver pour le perfectionner et l'achever « sous réserve d'une nouvelle ratification de la « nation ». L'idée est jolie et témoigne d'un grand respect pour la souveraineté de la nation. L'empereur eut, paraît-il, la bonté de le rendre à cette dernière, par l'acte de 1802 (2). Aux termes de l'art. 54, « le Sénat règle par un Senatus-consulte « organique, 1°.... 2° Tout ce qui n'a pas été prévu « par la Constitution et qui est nécessaire à sa mar- « che. 3° Il explique les articles de la Constitution « qui donnent lieu à différentes interprétations. » C'est ainsi que Napoléon rendait à la nation son pouvoir constituant. Selon Hélie (3), notre Senatus-consulte distingue dans le pouvoir constituant deux parties: l'une comprenant les bases essentielles de la Constitution et soumise à la ratification de la nation, la seconde ne s'exerçant que sur les points non essentiels, attribuée au Sénat, mais seulement sur l'initiative du Gouvernement. Hélie trouve cette division profondément sage. Nous ne pouvons le suivre. En fait, le pouvoir constituant appartenait au Gouvernement.

(1) F. Hélie. Op. c. p. 602.
(2) F. Hélie. Op. c. p. 698.
(3) Op. c. p. 698.

En 1815, le droit de modifier les détails de l'acte constitutionnel devient une attribution législative, et s'exerce d'après la procédure usitée pour la confection des lois ordinaires (1). On retombait dans la confusion du Pouvoir législatif et du pouvoir constituant.

Sous la monarchie, on retombe plus bas encore. « La Charte du 4 juin 1814 ne prévoit aucun « mode spécial de revision constitutionnelle : par « conséquent, elle l'abandonne au concours du « roi et des Chambres (2). »

Mais la question était discutée. « Le silence des « deux Chartes a été la cause de nombreuses dif- « ficultés et a autorisé toutes les hypothèses, « chaque fois qu'il a fallu modifier ou compléter « l'acte constitutionnel..... Pendant les premières « années de la Restauration, le roi paraît vouloir « s'attribuer le pouvoir constituant et, de sa pro- « pre autorité, il modifie et viole à plusieurs « reprises le texte de la Charte (3). » En 1820, les Chambres s'attribuent le pouvoir constituant. On peut dire, en résumé, qu'à diverses reprises les Chambres ont reconnu aux trois pouvoirs le droit de reviser la Charte (4). Enfin on assiste à la chute de la monarchie et à l'élaboration de la Constitution du 4 novembre 1848.

(1) De Bousquet de Florian, *De la revision des Constitutions*. Paris 1891, p. 53.

(2) F. Hélie. Op. cit., p. 894.

(3) De Bousquet de Florian. Op. cit., p. 57.

(4) De Bousquet de Florian. Op. cit., p. 60.

L'art. 111 de cette Constitution attribue l'initiative exclusivement au Pouvoir législatif. Il n'était pas question d'initiative populaire. Mais l'initiative du Pouvoir législatif, elle-même, était mal organisée. Elle ne pouvait être prise que dans la dernière année d'une législature. Puis, le vœu de revision exprimé par l'assemblée, ne pouvait être converti en résolution définitive qu'après trois délibérations consécutives, prises chacune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés, le nombre des votants devant être d'au moins cinq cents. Voilà donc une initiative bien laborieuse. L'organe constituant était formé par une assemblée de neuf cents membres, qui ne devait s'occuper que de la revision pour laquelle elle était convoquée, sauf les cas d'urgence, et pour cela, elle avait trois mois. On peut donc dire sans exagération, que ce mode de revision était absolument mauvais : initiative exclusivement législative, compliquée de majorités difficiles à obtenir, assemblée de revision trop nombreuse, cercle d'activité restreint d'avance par le pouvoir législatif, temps limité, aucune ratification par la nation, tout cela constituait des vices graves. Cette Constitution n'eut, du reste, qu'une courte durée. L'Empire remplaça la République. La Constitution du 14 janvier 1852 dispose : Art. 27. « Le « Sénat règle, par un Senatus consulte, tout ce « qui n'a pas été prévu par la Constitution et est « nécessaire à sa marche ». — Art. 31. « Le Sénat « peut proposer des modifications à la Constitu-

« tion. Si la proposition est adoptée par le Pou-
« voir exécutif, il est statué par un Senatus-con-
« sulte ».

Art. 32. « Néanmoins, sera soumise au suffrage « universel toute modification aux bases fonda- « mentales de la Constitution, telles qu'elles ont « été posées dans la proclamation du 2 décem- « bre 1851 et adoptées par le peuple français. » Etablir une revision sur ce modèle, c'est se moquer de la nation, c'est concentrer dans les mains du Pouvoir exécutif la souveraïneté nationale. Aucune initiative populaire. Un seul corps, et c'est le Sénat, peut proposer des modifications à la Constitution, et il est statué par un Senatus-consulte...., si la proposition est adoptée par le Pouvoir exécutif. Mais, d'autre part, feignant de se soumettre à la volonté nationale, Napoléon III établit une sorte de plébiscite. On sait ce que vaut un plébiscite pareil sous un gouvernement impérial, aussi fortement centralisé! C'est ici qu'on peut rappeler ces paroles de Taine : « Le scrutin « de liste de la démocratie autoritaire et les plé- « biscites de l'Empire sont des escamotages lé- « gaux de la même espèce, tous les deux égale- « ment fondés sur le respect apparent et sur le « mépris réel de la volonté publique (1) ».

Enfin, en 1870, le Senatus-consulte du 21 mai, décide : « que la Constitution ne peut être modi- « fiée que par le peuple sur la proposition de

(1) Taine. Suffrage universel (cité par de Bousquet de Florian, Op. cit. p. 40).

« l'empereur, » ce qui revient à dire : « la Cons-« titution ne peut être modifiée que par l'empe-« reur ». C'est bien là l'idéal du césarisme.

On aboutit ainsi aux lois de 1875 qui, au point de vue démocratique, sont bien en arrière sur celles de 1793.

Pour en revenir à la Suisse, lorsque éclata la révolution de 1789, l'unité de la Confédération existait plus en idée qu'en réalité. Le refus d'un seul Etat pouvait arrêter la marche en avant(1). En 1798, on assiste à l'invasion française qui, d'un seul coup, convertit la Confédération en Etat unitaire, la souveraineté reposant dans l'ensemble des citoyens, dont l'égalité était ainsi établie, ce qui était un progrès. On institua une démocratie représentative. Le Pouvoir législatif se partageait entre un Sénat et un Grand Conseil. Le Sénat était composé de quatre députés par canton, âgés de trente ans, mariés, veufs ou divorcés. C'est à ce corps que l'art. 106 attribua l'initiative de la revision. Mais, les propositions faites à ce sujet, ne devenaient résolutions qu'après avoir été décrétées deux fois, en laissant s'écouler un intervalle de cinq ans entre le premier décret et le second. Ses résolutions devaient être rejetées ou ratifiées par le Grand Conseil. On continuait à appliquer le système vicieux qui exige de longs délais pour toute revision, et l'initiative se trouvait encore appartenir exclusivement au Pouvoir législatif. La

(2) Curti. Op. cit., p. 91-92.

seule disposition favorable à la démocratie était celle qui envoyait à l'acceptation ou au refus des assemblées primaires, les propositions acceptées par le Pouvoir législatif.

La Constitution de 1798 n'était pas l'œuvre du peuple suisse; aussi l'opposition se réveilla-t-elle, surtout dans les vieilles démocraties suisses (1).

La Constitution de mai 1802 est la première sur laquelle le peuple suisse ait été appelé à voter. Mais c'était tout. Aucune initiative n'était encore accordée à la nation. Après les évènements de 1802 intervint l'acte de médiation (19 février 1803) il ne contenait pas de dispositions concernant la revision. « Par cet acte, Bonaparte rendit aux « cantons démocratiques leurs anciennes institu- « tions comme les mieux adaptées à leurs mœurs « et à leurs habitudes, et se servit des nouveaux « pour tempérer les aristocraties anciennes, sans « toutefois distinguer les oligarchies de Berne, « Fribourg et Soleure, des aristocraties mitigées « de Lucerne, Zurich, Bâle et Schaffouse. »

Le alliés ajoutèrent trois cantons aux dix-neuf anciens, et ces vingt-deux cantons jurèrent le 7 août 1815, le Pacte Fédéral. Ce pacte ne contenait pas de dispositions de revision. Mais dans le projet d'acte fédéral de mai 1833, on répara cette omission : « La revision pouvait être générale ou partielle, mais ne pouvait avoir lieu

(1) Curti. Op. c., p. 105.

avant six années. Une proposition de ce genre pouvait être faite par un ou plusieurs cantons, mais pour pouvoir être mise en discussion, il fallait, pour une revision partielle, que cinq cantons se fussent prononcés en sa faveur, et, pour une revision totale, il en fallait au moins huit. La proposition devait être faite dans une diète ordinaire et discutée dans la suivante, d'après les instructions des cantons. Pour décider de l'entreprise d'une revision il fallait, pour la revision partielle, la majorité absolue des voix des cantons, pour la revision totale la majorité des deux tiers (1). Le travail préparatoire était confié à une commission choisie par la diète dans son sein ou ailleurs. Le projet était discuté par la diète sans instructions, le résultat en était communiqué aux cantons, puis on votait à son sujet dans la diète suivante sans instructions. Il fallait la sanction des deux tiers des cantons. Ainsi, pas d'initiative nationale.

Quant aux divers Etats de la Confédération suisse, ils formaient, les uns des démocraties pures, les autres des démocraties représentatives. La Constitution de Genève de 1814, art. 8, déclare qu'il ne pourra être fait aucun changement à la charte constitutionelle qu'à la pluralité des deux tiers des suffrages dans les deux Conseils. La revision appartenait ainsi au Pouvoir législatif. Cette Constitution fut soumise à la ratification du peuple genevois.

(1) Blumer. Das Schweizerische Bundesstaatsrecht, Op. c., p. 238.

A Zurich (Constitution de 1814), un Grand Conseil formait l'autorité suprême exerçant les droits de souveraineté et de législation. Dans ces droits rentrait naturellement celui de modifier la Constitution.

A Berne (Constitution de 1816, art. 4) appartient au Grand Conseil... *b* l'établissement, la modification ou l'abolition de toute loi constitutionnelle ou autre générale.

A Lucerne (Constitution de 1814) la revision avait lieu par l'Avoyer et Conseil des Cent de la ville et république de Lucerne.

A Zug (Constitution de 1814, art. 42) « aucun « changement de la Constitution ne peut avoir « lieu si ce n'est par l'autorité législative et seu- « lement dans le cas où il est proposé par une dé- « cision du Conseil cantonal, prise à la majorité « des 5/6 de ses membres effectifs. »

A Soleure (Constitution de 1814) la revision avait lieu par l'Avoyer, Petit et Grand Conseil de la République de Soleure.

A Bâle (Constitution de 1814) le Pouvoir législatif revise.

A Schaffouse (Constitution de 1814, art. 33) il est statué qu'une revision à la Constitution actuelle sera faite de 12 en 12 ans par les Petit et Grand Conseil.

Dans les cantons d'Argovie, Thurgovie, Tessin, la revision avait lieu par le Pouvoir législatif.

Aux Grisons il était reservé « à l'autorité sou- « veraine des conseils et communes d'améliorer

« ou d'expliquer la présente Constitution, ainsi « que d'y ajouter ou d'en retrancher. — Quand « une proposition tendant à cet effet aura été préa- « lablement admise par le Grand Conseil, elle « sera ensuite examinée par la Commission d'Etat « pour être soumise de nouveau, conjointement « avec son préavis, au Grand Conseil à sa pro- « chaine session ordinaire, et dans le cas où « celui-ci donnerait son assentiment, pour être « soumise aux communes. Aucun changement de « Constitution ne peut être décrété que par les « deux tiers des votes communaux. »

Dans les cantons primitifs la revision avait lieu par l'assemblée générale des citoyens, ainsi à Uri, la Constitution de cette époque disait: « Les institution politiques forment une démo- « cratie pure et l'autorité souveraine réside dans « l'universalité des citoyens. » Mêmes dispositions à Schwitz, Unterwald, Glaris, Appenzell.

Mais la période suivante vit dans quelques cantons certains progrès politiques. Plusieurs revisèrent leur Constitution, proclamèrent le principe de la souveraineté du peuple, le droit de pétition etc....... Des hommes politiques demandaient déjà qu'on remît au peuple le Pouvoir législatif (1). Le *veto* fut introduit à cette époque dans plusieurs cantons, en 1831 à Saint-Gall; en 1832 à Bâle-Ville, en 1841 à Lucerne, en 1839 en Valais etc. ...... En 1845, dans le canton de Vaud on décida

(1) Th. Curti. Op. c., p. 126.

que tout changement à la Constitution cantonale et au pacte fédéral seraient soumis à la ratification populaire.

Quant à la Constitution fédérale, on avait pu se persuader, de 1833 à 1848, de l'inutilité des dispositions établissant des revisions périodiques. La commission de revision de la Constitution fédérale décidait en 1848 à une forte majorité que la Constitution pouvait être revisée en tout temps, dans les formes statuées par la législation fédérale. Les articles de la Constitution fédérale de 1848 qui concernaient la revision étaient les articles 113 et 114. — Art. 113 « Lorsqu'une « section de l'Assemblée fédérale, décrète la revi-« sion et que l'autre la refuse, ou lorsque 50,000 « citoyens suisses ayant droit de voter la de-« mandent, la question est soumise à la votation « du peuple suisse par oui ou non. Si la majorité « se prononce affirmativement, les deux Conseils « sont renouvelés pour travailler à la revision. » — Art. 114 « La Constitution fédérale révisée « entre en vigueur lorsqu'elle a été adoptée par « la majorité des citoyens suisses prenant part « à la votation, et par la majorité des cantons. »

L'initiative populaire apparut ainsi dans la Constitution fédérale et fut développée considérablement dans les nouvelles dispositions dont il sera parlé plus loin et qui ont établi, en matière fédérale, l'initiative populaire par motion et par projet.

CHAPITRE PREMIER

La Constitution et les Lois Constitutionnelles

Sommaire.

1. Première définition du mot Constitution.
2. Seconde définition.
3. Troisième définition.
4. Autres définitions, pactes, Constitutions octroyées.
5. Mode d'établissement et contenu ordinaire de toute Constitution.
6. Définition actuelle du mot constitution.
7. Classement des Constitutions quant à leur contenu : Constitutions à données purement théoriques.
8. Constitutions déterminant seulement les pouvoirs publics.
9. Constitutions déterminant en outre les droits des citoyens.
10. Constitutions qui, de plus que les deux espèces qui précèdent, ont introduit des données purement théoriques.
11. Introduction d'autres matières dans la Constitution.
12. La loi ordinaire et la la loi constitutionnelle.

1. — Il importe de se fixer sur le sens du mot Constitution ; la détermination en est d'une importance capitale, car suivant qu'on lui donne telle ou telle valeur, les conséquences peuvent avoir une portée plus ou moins considérable. — D'abord, dans un sens général, on entend par Constitution la manière d'être d'une société, d'un

peuple ou d'une nation. Ce terme représente alors l'ensemble des lois et des usages qui font des individus rassemblés un seul tout agissant pour sa propre conservation d'après une volonté commune (1). Dans ce sens, tout Etat possède une Constitution. Aussi Rossi disait-il : « A propre-« ment parler, la Constitution est un ensemble de « lois qui forme l'organisation d'un Etat et en « règle l'action et la vie, de même qu'on appelle « constitution du corps physique, l'ensemble des « lois qui président à son organisation et en rè-« glent le mouvement et la vie (2). »

Le droit constitutionnel ne résulte pas toujours d'actes législatifs spéciaux, de Constitutions écrites : « ce n'est que dans des circonstances parti-« culières de leur développement social et non à « leur origine que les peuples ont eu des Cons-« titutions soit pour constater soit pour réformer « ce qui était déjà. (3) »

A l'origine, en effet, les Constitutions sont coutumières et les relations politiques très simples. Mais il vient un moment où l'organisation politique se compliquant, on sent le besoin de la fixer. Cela a souvent dû coïncider avec des réformes importantes, aussi parait-il probable que la plupart des Constitutions que nous connaissons sont elles-mêmes issues en quelque sorte d'une revision de Constitutions précédentes.

(1) Sismondi. Constitutions des peuples libres. Paris 1836, t. I, p. 4.
(2) Cours de droit constitutionnel. Paris, 1866, Tome I, p. 6.
(3) Dalloz. Répertoire de Jurisprudence, t. XVIII, p. 236.

2. — On envisage souvent la Constitution dans un second sens, on dit alors que c'est la loi qui organise les pouvoirs publics. Aristote l'entendait probablement ainsi lorsqu'il définissait la Constitution d'un Etat « l'organisation régulière de « toutes les magistratures, principalement de la « magistrature qui est maîtresse et souveraine « de tout (1). »

3. — Dans un troisième sens, on a dit que la Constitution était « la loi des peuples libres, des « pays qui ont échappé au régime du privilège et « qui sont arrivés à l'organisation d'un peuple « jouissant de ses libertés (2) ». En effet, notre imagination nous représente les hommes primitifs comme indépendants et se croyant égaux (3). Mais, dans le cours des temps le privilège vint à dominer dans l'organisation des Etats ; ce sont là ces Etats dont parle Sismondi, « dans lesquels on a « vu la société sacrifier brutalement les droits de « chacun à ce qu'on prétend être la sûreté de « tous, laisser sans garantie la vie ou la fortune « du plus grand nombre, ne rien faire pour le « développement moral de l'homme, etc. (4)..... » Lorsqu'une réaction se produisit contre cet ordre de chose, on demanda, on forma ce qu'on a appelé des Constitutions, c'est-à-dire « qu'on réta- « blit les lois d'organisation sociale et politique

(1) Aristote. Trad. Thurot, t. I, p. 106.
(2) Rossi. Op. c. p. 7.
(3) Sismondi. Op. c., p. 42.
(4) Sismondi. Op. c., p. 15.

« qui ont paru les plus propres à garantir les « droits de chacun, les libertés naturelles de « l'homme (1) ». Et c'est ainsi que se sont formées « les sociétés qui s'engagent à assurer à tous ou « au plus grand nombre, la sécurité, la paix publi- « que, le respect de leurs droits, la jouissance des « fruits de leur travail et de leur propriété (2)... » Rossi veut qu'une telle Constitution renferme les bases : 1° de l'organisation sociale, 2° de l'organisation politique ; la première se résolvant en droits et obligations de l'Etat vis-à-vis des membres de l'Etat et vis-à-vis des autres Etats, puis en droits et obligations des membres vis-à-vis de l'Etat, enfin, en droits et obligations des membres entre eux, en tant que membres de l'Etat ; la seconde, garantissant l'organisation sociale contre les excès de l'individualité (3).

4. — D'autres définitions encore ont été données. Leurs divergences proviennent de la différence des moments et des milieux sous l'influence desquels elles se sont produites. Ainsi, pour les uns, la Constitution est un contrat synallagmatique conclu avec le souverain, un pacte. Mais les hommes, ayant des droits politiques égaux et la souveraineté appartenant à la nation et étant indivisible, cette dernière n'a aucune convention à faire avec personne en ce

(1) Rossi. Op. c. p. 7.
(2) Sismondi. Op. c. p. 4.
(3) Rossi. Op. c. p. 8.

qui concerne sa Constitution. Ce n'est que dans des Etats où l'absolutisme a longtemps régné que l'on trouve des Constitutions de ce genre qui tendent d'ailleurs, tous les jours à disparaître où à se transformer. Il est arrivé chez certaines de ces nations que la force de l'habitude et un développement politique un peu laborieux les ont empêchées de ressaisir entièrement une souveraineté dont elles étaient privées depuis des siècles, et c'est ce qui a donné naissance aux monarchies constitutionnelles. Des mêmes transitions sont nées, les Constitutions octroyées par acte unilatéral de monarque. Ainsi le Statut italien, la Charte française de 1814. Mais la Constitution d'un Etat unitaire ne peut, en aucune façon, naître du contrat, soit entre souverains et sujets, soit comme on l'a vu, entre simples particuliers. Comme le dit très bien Dubs (1): « L'Etat forme une unité organique « et ne peut, par conséquent, pas conclure de « contrats avec lui-même, les Constitutions sont « de libres actes de souveraineté, ce sont des « lois ».

5. — Il reste donc acquis que la Constitution est une loi. Mais quelle espèce de loi ?

L'idéal de la démocratie serait que l'assemblée entière de la nation pût faire directement toutes ses lois et les exécuter. Ce serait là la quintessence de la démocratie. S'il en était ainsi, chaque membre de l'assemblée ayant la conscience de sa

(1) Dubs. Droit public suisse. T. I, p. 76-77.

position et de ses droits, et par là, la conscience de la même position et des mêmes droits de ses concitoyens vis-à-vis de l'Etat, comprendrait aisément qu'une atteinte portée par l'assemblée aux droits de tel citoyen est, en fait, une atteinte portée à ses droits propres ; aussi, une telle violation ne se présenterait-elle pas, tout au moins chez une nation au jugement sain. C'est dire que, dans ce cas, la déclaration des droits individuels dans la Constitution serait superflue. L'initiative de toute loi appartiendrait à chaque citoyen, la proposition serait discutée en assemblée de toute la nation et exécutée par elle: système impossible, pure théorie! La Constitution se réduirait alors à quelques dispositions sur la qualité de national et sur la composition de la nation active.

Mais il est nécessaire de confier certaines fonctions à des organes spéciaux. On pourrait alors confier l'exécutif à un organe spécial et réserver le législatif à la nation, c'est-à-dire que cette dernière aurait l'initiative et la ratification des lois : l'élaboration étant réservée à un organe particulier, pouvoir législatif rudimentaire. Ce mode de faire ne s'est réalisé jusqu'à présent que dans de petites républiques, telles que certains cantons suisses. Ainsi la Constitution du canton d'Uri dispose: Art. 34. « Le pouvoir souverain « réside dans la Landsgemeinde (assemblée de la « nation), c'est là que la nation exerce directe- « ment sa souveraineté ». Art, 42. « Elle seule « fait sa Constitution et la revise». Art. 43. « Toute « la législation lui incombe ».

Cependant, même dans cette démocratie on a éprouvé le besoin d'un organe législatif. Art. 47. « Le Grand Conseil est le pouvoir législatif délé- « gué, il a l'initiative de la législation. Dans les « cas pressants seulement, il promulgue des lois, « mais celles-ci ne sont définitives qu'après rati- « fication par le peuple ».

La nation se voyant donc dans la nécessité de se créer des organes, le fait par la loi dite Constitution.

Toute Constitution doit donc contenir au moins des dispositions sur les matières suivantes :

I. Sur la qualité de national ;

II. Sur l'exercice de la souveraineté par la nation, c'est-à-dire sur la nation active et ses attributions ;

III. Sur les organes, soit pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ;

IV. Sur le mode de revision.

Mais l'assemblée des citoyens n'exerçant plus par elle-même tous les droit srésultant de la souveraineté, il peut arriver que les pouvoirs constitués auxquels elle les a délégués en abusent et profitent de leur haute autorité pour introduire le privilège et l'inégalité. C'est en réalité ce qu'ont fait la plupart des monarques en oubliant leurs origines. La réaction se fit attendre, mais on réussit enfin à reconquérir l'égalité civile, la liberté individuelle, en un mot, tous les droits les plus précieux de l'individu. Et pour leur donner une garantie plus solennelle, on les inséra dans la

Constitution. Ces déclarations acquièrent en Suisse une certaine importance, car, à teneur de l'art. 113 de la Constitution fédérale de 1874, le Tribunal fédéral connaît des réclamations pour violation des droits constitutionnels des citoyens.

6. — En résumé, on peut dire que la Constitution est la loi fondamentale qui organise l'exercice de la souveraineté dans les Etats dans lesquels il appartient à la nation, et qui garantit à tout citoyen l'exercice des droits nécessaires à son développement.

7. — On peut, quant à leur contenu, classer les Constitutions dans les trois groupes suivants :

1° Constitutions à données purement théoriques. Des philosophes, des publicistes, des rêveurs, ont, par erreur, supposé un Etat de nature anté-social et comme conséquence, des conventions ou des pactes sociaux dans lesquels ont été primitivement stipulées les conditions de la réunion (1). Ils ont été ainsi amenés à examiner les combinaisons dont était susceptible l'organisation des sociétés politiques et laquelle était la meilleure, et à créer des Constitutions de toutes pièces sans tenir compte des circonstances au milieu desquelles se développe une nation. D'autres ont voulu adapter à une nation une Constitu-

(1) Dalloz. Op. c. T. XVIII, p. 236.

tion empruntée à une autre nation. Aussi, Joseph de Maïstre disait-il judicieusement « qu'une des « grandes erreurs du siècle qui les professa « toutes, fut de croire qu'une Constitution poli- « tique pouvait être écrite et créée *a priori* « tandis que la raison et l'expérience se réunis- « sent pour établir qu'une Constitution est une « œuvre divine... (1) » Et plus loin, à propos de la Constitution anglaise ; « certainement, elle n'a « pas été faite *a priori*. Jamais des hommes d'Etat « ne se sont assemblés et n'ont dit : créons trois « pouvoirs ; balançons-les de telle manière, per- « sonne n'y a pensé. La Constitution est l'ou- « vrage des circonstances et le nombre des cir- « constances est infini. Les lois romaines, les lois « ecclésiastiques, les lois féodales, les coutumes « saxonnes, normandes et danoises ; les privilè- « ges, les préjugés et les prétentions de tous les « ordres ; les guerres, les révoltes, les révolu- « tions, les conquêtes, les croisades ; toutes les « vertus, tous les vices, toutes les connaissances, « toutes les erreurs, toutes les passions ; tous ces « éléments enfin, agissant ensemble et formant « par leur mélange et leur action réciproque des « combinaisons multiples par myriades de mil- « lions, ont produit enfin, après plusieurs siècles, « l'unité la plus compliquée et le plus bel équi- « libre de forces politiques qu'on ait jamais vu « dans le monde ».

(1) J. de Maïstre. Essai sur le principe générateur des Constitutions politiques. Bruxelles, 1844. p. 167.

8. — 2° Constitutions déterminant seulement les pouvoirs publics. Ainsi la France, l'Espagne, l'Italie.

9. — 3° Constitutions déterminant en outre des pouvoirs publics les droits des citoyens pour leur assurer une garantie solennelle. Un grand nombre de Constitutions modernes rentrent dans cette dernière catégorie.

10. — 4° Constitutions contenant, outre les droits des citoyens et l'organisation des pouvoirs, un certain nombre de données purement théoriques. Ainsi la Constitution française de 1791.

11. — Plusieurs nations y ont introduit d'autres matières encore, soit de droit administratif, soit financières soit religieuses; tout cela dépend du caractère et du développement historique de chaque Etat. En Suisse, par exemple, les cantons peuvent avoir intérêt à faire rentrer certaines matières dans leurs Constitutions, car à teneur de l'article 6 de la Constitution fédérale de 1874, celle-ci garantit aux cantons leurs Constitutions lorsqu'elles satisfont à certaines conditions.

12. — Lorsqu'on parle de lois on distingue généralement entre loi constitutionnelle et loi ordinaire. C'est que la loi constitutionnelle nécessite pour sa confection certaines formalités exclues en matière de loi ordinaire. Ainsi quelques Etats

les soumettent au plébiscite, d'autres exigent qu'elle soient élaborées par un organe spécial. Il importe donc de savoir quelles lois seront constitutionnelles. Pour se tirer d'embarras, quelques Constitutions, ainsi celle de Portugal, énumèrent les matières qui doivent faire l'objet d'une loi constitutionnelle. Mais ce mode de faire est tout pratique et n'a rien de juridique.

Pour nous, la loi constitutionnelle est toute loi qui ajoute ou qui retranche à la Constitution ou qui la modifie.

Il pourrait se faire que le Pouvoir législatif appliquât la procédure suivie en matière de loi ordinaire à des matières qui auraient dû faire l'objet d'une loi constitutionnelle. Le seul remède que la nation possède pour remédier à cet accroc à la Constitution, c'est de demander dans les Etats où cela se peut, la revision constitutionnelle par voie d'addition.

CHAPITRE II

Le Pouvoir Constituant

Sommaire

13. Trois manières d'exercer le pouvoir constituant.

14. La nation doit l'exercer directement.

15. Intérêt de la distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués.

16. Le pouvoir constituant dans la monarchie constitutionnelle.

13. — Se donner une Constitution, ou plutôt la reviser, puisqu'il ne s'agit pour nous que de cela, c'est exercer ce qu'on appelle le pouvoir constituant. Comment la nation l'exercera-t-elle ?

On a divisé les démocraties en : *a*) démocraties pures, c'est-à-dire qui exercent directement la souveraineté, *b*) démocraties représentatives ou qui l'exercent indirectement, c'est-à-dire par délégation, *c*) démocraties mixtes ou qui exercent la souveraineté tantôt directement tantôt indirectement.

On pourrait faire une division à peu près semblable en ce qui concerne la mode d'exercice du pouvoir constituant. La nation peut l'exercer directement ou indirectement.

A) Elle l'exerce directement lorsqu'elle se réserve l'initiative de la revision et la ratification du projet.

B) Elle l'exerce indirectement lorsqu'elle le remet tout entier à un organe choisi par elle.

C) Elle ne l'exerce d'une façon directe que partiellement, lorsqu'elle ne se réserve que la ratification du projet.

Nous ne pouvons admettre le second mode. Il ne laisse à la nation que l'élection de l'organe constituant, ce qui aboutit à remettre l'exercice de la souveraineté à un petit nombre d'individus, à une sorte d'oligarchie. La Constitution qui en résultera pourra ne pas répondre aux vœux de la nation. Car chacun sait qu'avec les systèmes électoraux actuels les nations sont généralement mal représentées, la moitié plus un des citoyens actifs pouvant imposer son choix à l'autre moitié, moins un.

14. — La délégation du pouvoir constituant doit donc se réduire à la simple élaboration d'un projet; dans la vraie démocratie le pouvoir constituant ne peut être délégué, car il est l'essence de la souveraineté et doit être exercé directement par la nation, c'est-à-dire que cette dernière doit avoir dans tous les cas l'initiative et la ratification constituantes.

15. — Bien des juristes et publicistes ont nié l'existence de ce pouvoir et veulent absolument le confondre avec le pouvoir législatif. Ainsi Palma estime que « la Constitution est bien la première « loi de l'Etat, mais que ce n'est qu'une loi qui

« par sa nature rentre dans la compétence du « Pouvoir législatif. » Broglie disait aussi que le Parlement est une Constituante perpétuelle. Guizot appelait dédaigneusement ce pouvoir, le pouvoir des dimanches et jours de fêtes. Mais la boutade n'est pas ici un argument. La question a un intérêt pratique d'une grande portée dans les Etats dont la Constitution garde le silence sur le mode de revision. En revanche cet intérêt est plus théorique là où existent de telles dispositions. Ainsi en Italie, où le Statut se tait sur le mode de revision, la question se pose de savoir à quelle autorité il appartiendra de reviser la Constitution. La revision se fera-t-elle avec les formes et en vertu du droit législatif établi par le Statut ou selon des formes exceptionnelles? En un mot faudra-t-il suivre le principe de l'omnipotence parlementaire ou celui d'un pouvoir constituant non prévu par le Statut? Balbo (1) estime hors de doute qu'en droit, là où le Statut fondamental n'a pas prévu un mode spécial, les changements ne peuvent et ne doivent se faire qu'avec les formes et par les pouvoirs établis par le Statut. « Si la « séparation de ces deux pouvoirs, dit-il, n'a pas « été instituée par le Statut, on ne peut admettre « un pouvoir distinct des pouvoirs constitués. » Mais il semble que Balbo se soit décidé pour ce mode par crainte des assemblées extraordinaires. Il craint que, même une Assemblée constituante

(1) Balbo. Della monarchia rappresentativa in Italia. Firenze, 1857 pag. 197.

spéciale et déterminée n'usurpe au delà du terrain concédé, ne se déclare omnipotente (1). Si nous consultons un autre auteur italien, Carnazza (2), nous le voyons déclarer « que le silence du Statut « en ce qui concerne sa revision est une lacune « regrettable, mais qu'on n'en peût conclure que « ceux qui exercent le Pouvoir législatif puissent « modifier la Constitution, exercer le Pouvoir cons- « tituant. Les pouvoirs de la représentation de « l'Etat sont et doivent être précisés par la Cons- « titution. Or le Statut prescrit que le Pouvoir « législatif sera exerçé collectivement par le Roi « et les Chambres, celles-ci peuvent donc exer- « cer le Pouvoir législatif, mais non le Pouvoir « constituant. » Le même auteur (3) déclare « que « la représentation de la nation peut être de deux « sortes, l'une existant pour faire la Constitution, « l'autre en vertu de la Constitution, l'une qui « exerce le Pouvoir constituant, l'autre les pou- « voirs constitués, l'une qui précède, l'autre qui « suit la Constitution. Si le Pouvoir constituant « pouvait être exercé par le Pouvoir législatif, il « en resulterait la violation de la Constitution. « Ainsi si la Constitution disait : les débats en « matière criminelle seront publics, le Pouvoir lé- « gislatif, abrogeant cette disposition, pourrait « établir le contraire, et cela violerait la Consti- « tution. »

(1) Balbo. Op. c., page 207.

(2) Carnazza. Diritto costituzionale italiano. Catania, 1886, page 112.

(3) Carnazza, op. cit., pag. 105 et seq.

Selon Pierantoni (1) « il est indéniable qu'il « existe dans l'Etat une fonction spéciale distincte « des autres: la fonction constituante. Elle s'ex- « plique par deux raisons. 1° Lors de la naissance « de l'Etat, quand un peuple se rassemble sur un « territoire pour y vivre en sécurité, il s'y ordonne « sous les lois qui lui semblent les meilleures au « gouvernement de l'Etat. — 2° Lorsque la civili- « sation se développant, il sent la nécessité de « changer ses premières institutions, de réformer « la Constitution de l'Etat. »

Faustin Hélie (2) est d'avis que « c'est par deux « actes très distincts que la nation forme le Pou- « voir gouvernemental et le Pouvoir constituant. « Le premier de ces pouvoirs est purement repré- « sentatif, tandis que dans le second les représen- « tants sont tenus d'obéir aux principes fonda- « mentaux qui doivent être votés directement par « le peuple. Les deux pouvoirs ont donc la même « origine, mais leur nature est en cela diffé- « rente. »

Un autre auteur italien, Romagnosi (3) déclare « qu'il importe à une nation de se réserver le « droit de sanctionner, d'altérer et de protéger la « Constitution. L'histoire nous apprend, dit-il, « qu'il est mauvais de confier à un corps quel- « conque de l'Etat la faculté d'altérer la Constitu- « tion, non seulement parce qu'il répugne à tout

(1) Pierantoni. Trattato di diritto costituzionale. Naples, 1873, p. 209.

(2) F Hélie. Constitutions de la France. Paris, 1880, p. 301.

(3) Romagnosi. La Scienza delle costituzioni. Torino, 1847, II, p. 175.

« droit public que l'unique acte fondamental, le « propre de la souveraineté, puisse être révoqué « par la délégation de quelques-uns, mais en outre « parce qu'il est contraire à toute sécurité que « la vie même de l'Etat soit abandonnée à la su- « prême volonté *(in balia)* de quelques-uns. »

Ainsi nombre d'auteurs éminents nous indiquent avec tant de précision la séparation de ces deux pouvoirs qu'il faut mettre de la bonne volonté à les confondre. Ceux mêmes qui veulent réunir le Pouvoir constituant au Pouvoir législatif reconnaissent cependant que la fonction constituante n'est pas niable (1), estimant toutefois que la réalité d'une « fonction politique n'entraîne pas nécessaire- « ment la création d'un organe distinct chargé de « la remplir. »

Ils partent de là pour attribuer la revision constitutionnelle au Pouvoir législatif, mais avec des formalités spéciales. Il est difficile de comprendre comment un principe juridique aussi important que celui de la distinction du Pouvoir constituant et des pouvoirs constitués peut ne faire pour les partisans de la dernière opinion que l'objet d'une simple classification sans aucune conséquence pratique autre que celle de quelques formalités spéciales.

A des fonctions différentes doivent correspondre des organes différents, et une fois reconnue, la distinction entre la fonction constituante et la

(1) De Bousquet de Florian. Op. c., page 67.

fonction législative, on doit adapter à chacune un organe particulier.

Quant aux Constitutions qui prévoient la revision, mais la confient au Pouvoir législatif, elles aboutissent à l'omnipotence parlementaire; aussi a-t-on vu des parlements omnipotents changer à leur gré la loi à la stabilité de laquelle ils devaient veiller. Ainsi, dans la pratique, certains parlements allemands, sans se donner la peine de procéder préalablement à la revision constitutionnelle, insèrent dans une loi ordinaire des dispositions dérogeant à la Constitution, en prenant seulement la précaution d'observer les formes fixées pour les changements constitutionnels (1).

En résumé, le Pouvoir législatif est créé en vertu de la Constitution, il a pour règle la Constitution, il doit agir dans les limites qu'elle lui a tracées. Lui accorder l'exercice du Pouvoir constituant, c'est lui permettre de modifier à son gré la règle qui lui sert de frein, c'est, comme on l'a dit, aboutir à l'omnipotence parlementaire, c'est enfin confier la source de tous pouvoirs à une oligarchie issue du suffrage universel, grâce au principe détestable de la majorité plus un, et, par conséquent, souvent plus dangereuse qu'un pouvoir véritablement aristocratique; en un mot, c'est porter atteinte au principe que l'exercice de la souveraineté doit n'appartienir qu'à la nation.

(1) Meyer. Op. c., p. 405-406, Note 4.

16. — Dans la monarchie absolue, il ne peut être question de Pouvoir constituant, le monarque absorbant tous les pouvoirs. Dans la monarchie constitutionnelle on peut, semble-t-il, distinguer le Pouvoir constituant des pouvoirs constitués. « La monarchie européenne n'est plus un « pouvoir absolu, illimité, c'est une puissance « suprême réglée par le droit, limitée par les « droits des sujets (1) ». Dans la monarchie constitutionnelle, le roi possède toujours d'une manière indépendante le pouvoir de gouvernement (2). Les deux pôles de l'activité du prince sont l'initiative et la sanction (3). Méconnaître cette règle, c'est entamer le principe monarchique, faire dominer l'idée républicaine, placer la souveraineté dans les Chambres, leur subordonner le prince (4). Mais ce qui distingue la monarchie constitutionnelle, c'est que le prince n'a à lui seul ni la législation ni, dans la règle, l'exercice du gouvernement. Il légifère avec le concours et l'assentiment des Chambres, il gouverne avec le concours des ministres (5). La monarchie constitutionnelle est limitée, elle reconnaît les droits des autres organes et la liberté des sujets. Du moment que la nation est complètement maîtresse et que le roi n'est qu'un simple instrument de ses volontés, il n'y a plus de monarchie pro-

(1) Bluntschli. Op. c., p. 375.
(2) Ibidem. Op. c., p. 375.
(3) Ibidem. Op. c., p. 382.
(4) Ibidem. Op. c., p. 383.
(5) Ibidem. Op. c., p. 384.

prement dite. Il résulte de tout ceci que dans les vraies monarchies constitutionnelles, la Constitution ne peut être revisée sans le concours du roi. La souveraineté est exercée par le roi et la nation. Le roi ne peut exercer le Pouvoir constituant sans que la nation y participe, ni la nation sans la participation du roi. « Le rôle essentiel du monarque « héréditaire, c'est de représenter l'Etat dans « toute son existence historique, à travers toutes « les générations et de maintenir l'Etat actuel « dans une harmonie organique vivante, avec « toutes ses traditions, cela même contre « les tendances égoïstes des générations pré- « sentes afin que l'Etat, fidèle à son caractère « historique, soit transmis plein de vitalité aux « générations futures (1) ». Quant à la nation et à ses membres, ils ont de leur côté une libre activité, soit pour poursuivre l'œuvre individuelle de leur vie, soit pour contribuer au développement de la vie de l'Etat, selon les besoins du temps (2).

(1) Kaltenborn. Op c., p. 65.
(2) Ibiden.. Op. c., p. 68.

CHAPITRE III

REVISION TOTALE OU PARTIELLE, PÉRIODIQUE OU PERPÉTUELLE.

Sommaire.

17. La revision totale et la revision partielle doivent toujours être possibles.
18. Législations suisses.
19. Législations étrangères.
20. Revision totale périodique.
21. Revision partielle périodique.
22. Constitutions perpétuelles et irrévocables.
23. Constitutions perpétuellement changeantes.
24. Constitutions qui n'ont pas prévu leur revision.

17. — Lors de sa création, on peut présumer avec quelque raison, que la Constitution est conforme aux besoins de l'Etat. Mais l'Etat se développant, la Constitution peut ne plus se trouver en harmonie avec les nouvelles tendances. Il faut donc que la Constitution puisse être modifiée dans son entier ou dans quelqu'une de ses parties. En vertu de sa souveraineté inaliénable, l'Etat a toujours le droit de modifier sa Constitution en tout temps et comme il le veut. Mais, en général, les Constitutions ont prévu le mode de revision ; il est bon d'organiser à l'avance le Pouvoir constituant comme les autres, afin qu'au

temps du besoin, l'élément turbulent de la nation n'ait aucun prétexte pour agir illégalement et qu'ainsi tout se fasse avec ordre.

La Constitution fédérale suisse, dans son article 118, dispose que la Constitution peut être revisée en tout temps. Elle l'a aussi imposé aux cantons dans son art. 6, alinéa 3, en ne leur garantissant leurs Constitutions qu'à la condition qu'elles puissent être revisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

Faut-il admettre la revision totale et partielle ou la revision totale seule? Cela a été discuté et le sera probablement encore. Quelques publiscistes ont affiché un certain dédain pour la revision partielle, vouant au contraire toutes leur sympathie à la revision totale. En cela ils ont raison, car la souveraineté veut que l'Etat puisse reviser sa Constitution dans son entier, s'il en est besoin. D'autres ne veulent que la revision partielle, ils ont raison par la même cause. En fait, la souveraineté veut que l'Etat puisse toujours reviser sa Constitution partiellement ou totalement.

Mais la revision totale est souvent un prétexte pour agiter le pays. En effet, un projet de revision partielle est-il présenté, les adversaires de cette revision s'efforcent de l'ajourner. On le renvoie à une prochaine revision totale où l'on refondra tout, où l'on agitera beaucoup de grandes questions mises en réserve. Puis à mesure que vont s'accumulant les réformes nécessaires, on pousse à la roue de la revision totale

avec vigueur ; à ces grandes Constituantes à galeries compactes et dans lesquelles les périodes peuvent s'étaler dans toute leur magnificence, bien mieux encore que dans une Assemblée législative ou dans une Constituante dont la tâche est bornée à une simple revision partielle. On agite ainsi le pays, on discute à la légère une quantité de questions, qui par elles-mêmes nécessitent chacune une étude approfondie ; on présente au peuple (dans les pays où cela se fait) un projet détaillé de Constitution. Mais comme le peuple aime les lois simples, qu'il peut comprendre sans trop de peine et que dans ces Constitutions nouvelles chacun est surtout frappé des inconvénients qui en résultent pour ses intérêts particuliers, elle ont grande chance, ou d'être rejetées, ou, si elles sont acceptées, de ne l'être que selon des appréciations individuelles portant sur des points très différents.

Lors de la discussion de la Constitution de 1791, un député à la Constituante, Frochot (1), disait : « La réformation partielle est un besoin présu-« mable dans toute Constitution ; le changement « total est plus difficile à prévoir. L'acte de réfor-« mer partiellement la Constitution ne suppose « pas nécessairement l'emploi de toute la souverai-« neté nationale ; l'acte de changer entièrement « la Constitution l'exige. Cela suggère la ques-« tion : Le pouvoir de changer la Constitution

(1) Buchez et Roux. Histoire parlementaire de la Révolution française. Paris, 1834, XI, p. 372.

« est-il absolument inséparable de celui de la ré-
« former ? Le peuple distribue comme il lui plaît
« l'exercice de la souveraineté. En effet, de même
« qu'il remet au corps législatif la souveraineté
« purement législative, de même il peut donner
« à d'autres représentants la souveraineté réfor-
« matrice de la Constitution, sans leur répartir de
« plein droit la souveraineté constituante. De plus
« le changement total ou partiel de la Constitution
« dépend uniquement de la volonté du peuple.
« Il faut donc non seulement qu'il sache lequel de
« ces deux pouvoirs il délègue à ses représentants,
« mais de plus il doit connaître pourquoi il le leur
« donne, et dans le cas de réformation partielle,
« indiquer l'objet à réformer. »

On peut conclure de tout cela que la revision totale et la revision partielle doivent être soigneusement distinguées. Cette dernière est la plus normale, elle se présente d'une façon toute naturelle : une lacune apparaît-elle ! On réforme le point en question sans attendre plus long. En outre, lors d'une revision partielle, les matières étudiées sont plus approfondies et le peuple peut facilement se prononcer en toute connaissance de cause, vu en général la simplicité très claire des réformes partielles ; enfin une revision partielle bien comprise rend la revision totale beaucoup moins nécessaire et beaucoup moins fréquente.

On a cependant fait des objections. On a dit que les revisions partielles avaient l'inconvénient d'entraver la concordance entre les améliorations

partielles et le reste de la Constitution; c'est un motif puéril, étant parfaitement compréhensible qu'il est possible de mettre la Constitution en harmonie avec les amendements que l'on y apporte, sans pour cela effectuer une revision totale. La revision partielle est donc de beaucoup la plus désirable, elle effectue sans secousse des changements importants. En résumé la revision totale et la revision partielle doivent toujours être possibles, mais la première doit être soumise à des conditions plus sévères et la seconde particulièrement facilitée. Dans la plupart des cantons suisses, la revision totale ou partielle est toujours possible.

18. — La Constitution de Zurich de 1869, article 65, dispose : « La revision de la Constitution « dans sa totalité ou dans quelques-unes de ses « parties est toujours possible. »

Celle d'Uri de 1850, art. 42, dispose : « que la « Landsgemeinde a en tout temps le droit de « reviser sa Constitution totalement ou partiel- « lement. »

Celle de Fribourg, 1857, art. 78 : « La Consti- « tution peut toujours être revisée en totalité ou « en partie. »

Celle de Schaffouse 1876, art. 106 : « La Consti- « tution peut en tout temps être revisée en tota- « lité ou dans quelques-unes de ses parties. »

Celle d'Argovie 1852, art. 84 : « La Constitution « peut être revisée totalement ou partiellement. »

Celle de Thurgovie 1869, art. 59 : « La Consti-

« tution peut en tout temps être revisée totalement
« ou partiellement. »

En un mot, les cantons suisses pour la plupart ont inscrit ce principe dans leur Constitution.

19. Mais en général dans presque tous les autres Etats modernes, la revision partielle est ou exclusivement possible ou spécialement favorisée.

Ainsi en France une loi constitutionnelle du 25 février 1875 veut l'accord des deux Chambres pour décider la revision de la Constitution, et quoique ce ne soit pas impossible, il semble cependant assez difficile qu'elle puisse se faire sur une revision totale.

La Constitution de l'Empire allemand de 1871 ne connaît que la revision partielle. La Constitution des Pays-Bas de 1848, art. 196 dispose :
« Toute proposition de modification à la Constitu-
« tion indique expressément la modification pro-
« posée. La loi déclare qu'il y a lieu de prendre
« la proposition en considération telle qu'elle
« l'arrête. »

La Constitution de Luxembourg de 1868 art. 114 dispose : « Le pouvoir législatif a le droit de dé-
« clarer qu'il y a lieu de procéder à la revision
« de telle disposition constitutionnelle qu'il dé-
« signe. »

Celle de Prusse de 1850, art. 107, ne parle que de modifications.

Celle de Bavière de 1818, tit. X, art. 7, dispose:
« Des modifications ou additions ne peuvent être

« apportées aux dispositions de la Constitution « sans le consentement des Etats. »

La Constitution de Saxe de 1831, art. 152 dispose : « Les propositions tendant à modifier ou « éclaircir la Constitution ou à y faire des additions peuvent être présentées par le Roi aux « Etats et par les Etats au Roi. »

En un mot, la majorité des Etats modernes ne connaissent guère jusqu'à présent que la revision partielle.

20. — D'autres Etats ont adopté la revision totale périodique. Dans les premiers se trouve le canton de Bâle-Campagne dont la Constitution (de 1863) art. 87, al. 3, déclare que tous les douze ans on posera au peuple la question de revision ; puis le canton de Genève, dont la Constitution de 1847, art, 153 dispose : « tous les quinze ans, la question « de revision totale sera posée au Conseil Général. » Il est vrai que ces deux cantons ont à côté de cette voie celle de la réforme partielle toujours possible.

21. — Quelques Etats adoptent la revision partielle périodique, ainsi la Grèce, dont la Constitution dispose dans son article 107 qu'elle ne peut être revisée en entier ; toutefois certaines de ses dispositions non fondamentales et limitativement désignées peuvent, dix ans après sa promulgation, être revisées si la nécessité en est dûment constatée ; puis le Portugal, Constitution de 1826, ar-

ticle 140 : « Si quatre ans après que la Constitu- « tion du royaume aura été jurée on reconnaît que « quelqu'un de ses articles doit être modifié, la « proposition en sera faite par écrit. »

Ces systèmes sont peu conséquents, c'est, comme le disait Malouet à la Constituante de 1791 (1), « supposer que pendant l'intervalle de « temps qui s'écoulera jusqu'à cette époque, il « ne s'y développera aucun vice essentiel ou alté- « rant sa solidité. »

22. — Certaines Constitutions se sont déclarées perpétuelles et irrévocables. Ainsi le Statut Italien du 4 mars 1848. Ce système appartient au passé.

23. — Enfin une Constitution est perpétuellement changeante : c'est la Constitution anglaise. Dans son *Etude sur le régime constitutionnel* (2), Hello distingue deux modes suivant lesquels la nation peut se donner une Constitution libérale. D'abord le mode expérimental « quand, à mesure « que chaque époque manifeste son besoin, il « y est répondu, quand, à mesure que la civili- « sation avance, les institutions viennent se pla- « cer à la suite. » Puis le mode rationnel « quand « des causes puissantes ont empêché cette juxta- « position spontanée, quand, vaincues par une « crise sociale, ces causes ont enfin cessé d'agir,

(1) Buchez et Roux, op. c., p. 356.
(2) Hello. Régime constitutionnel. Bruxelles, 1849, p. 237 et suiv.

« qu'on s'assemble, qu'on délibère, qu'on pro-« mulgue une Constitution. » La première a été celle de l'Angleterre, la seconde celle de la France. « La méthode expérimentale anglaise a été suc-« cessive . . . . ., tout procédant du Parlement et « le Parlement ne procédant de rien. Quand les « Anglais ont proclamé son omnipotence, ils ont « fait un principe de la nécessité et traduit leur « histoire en axiome. (1) Il ne faut donc pas s'é-« tonner si la première Constitution (celle de l'An-« gleterre), ayant son origine dans l'empirisme, « et l'esprit d'analyse, de critique et de système « ayant au contraire présidé à la seconde, il a été « donné à celle-ci d'apercevoir ce qui est resté « caché à celle-là : la distinction des deux pou-« voirs constituant et législatif, et la génération « de l'un par l'autre. »

En effet, la Constitution anglaise n'est pas une Constitution faite d'un seul jet comme la plupart des Constitutions modernes, elle s'est formée par morceaux et à différentes époques, et selon l'expression si juste de M. Boutmy (2), « les Anglais « ont laissé les morceaux de leur Constitution à « l'endroit où le flot de l'histoire les avait déposés ; « ils ont évité de les rapprocher, de les compléter, « d'en faire un tout consistant et saisissable. »

On ne trouve en Angleterre aucune disposition concernant la revision de la Constitution, tout changement s'y fait selon la procédure usitée en

(1) Hello, op. c., p. 238.
(2) Boutmy. Etudes de droit constitutionnel. Paris, 1885, p. 6.



matière de lois ordinaires et par le pouvoir législatif « l'organisation, les attributions, les rapports « réciproques et le jeu des grands pouvoirs pu- « blics, sont réglés par de simples usages. Les « Anglais ont maintenu les attributions et le jeu « des grands pouvoirs publics dans cet état d'indé- « termination et de fluidité pour que leur Consti- « tution pût se prêter sans bruit à des dépossessions « sions considérables, à de gros déplacements « d'influence, à des résurrections inattendues ; « il y a telle modification qui, en France, aurait « exigé qu'on portât la main sur le texte consti- « tutionnel . . . . et qui, en Angleterre, n'ont pas « coûté le souffle d'une parole (1). »

Ce qui est particulier au droit anglais, « c'est « qu'il n'admet pas d'ordre constitutionnel opposé « et supérieur à l'ordre législatif . . . . les Anglais « ne connaissent pas les Assemblées constituantes « en tant que distinctes des Assemblée législa- « tives. Chaque Parlement se considère comme « qualifié pour agir indifféremment dans les deux « capacités. Aucune précaution n'a été prise pour « rendre plus lente et plus mûre la délibéra- « tion (2). »

Cette absence totale de formes spéciales, cette confusion des pouvoirs constituant et législatif, cette omnipotence parlementaire ne renferment-ils pas un sérieux danger ? C'est l'opinion d'un pen-

(1) Boutmy. op. c. p. 32 et suiv.

(2) Boutmy, op. c. p. 73.

seur anglais, M. Sumner-Maine (1). La démocratie se développe d'une façon intense en Angleterre comme ailleurs et selon Sumner-Maine (2), « il faut « prendre garde de ne pas l'introduire dans un « récipient de terre meuble et sable, et se deman- « der à quelle sorte de Constitution il faut recou- « rir pour limiter le pouvoir et neutraliser les « faiblesses des deux ou trois millons de votants « qui viennent d'être admis à la jouissance du « droit de suffrage ». Sumner-Maine indique à ce propos les diverses opinions ayant cours au sujet du rôle que chaque dépositaire doit jouer dans la législature destinée à altérer la structure de la Constitution.

« Le cabinet est devenu la seule source de lé- « gislation sérieuse, d'où, par la seule force des « choses, il est la seule source de législation cons- « titutionnelle. Et comme un amendement à la « Constitution doit franchir au passage la Chambre « des Communes, le maintien ou la modification « de ses détails dépend entièrement du premier « ministre du jour (3). La Chambre des Lords, en « droit strict a la faculté de rejeter ou d'amender « toute mesure qui lui est soumise. Mais dans ces « derniers temps, il est devenu évident que lorsque « ce droit doit s'exercer sur des mesures destinées « à amender la Constitution, on se heurte à

(1) Sumner-Maine. Essai sur le Gouvernement populaire. Paris, 1887, page 161.

(2) Sumner-Maine, op. c. p. 165.

(3) Sumner-Maine, op. c. p. 167-168.

« des divergences d'opinion quant au mode et « aux conditions de cet exercice. » — « Quant à la « Chambre des Communes, le Pouvoir législatif, « y compris la législation constitutionnelle, pour- « rait sembler à première vue complet et sans « réserve. Néanmoins, elle a depuis quelque temps « abandonné son initiative en matière de législa- « tion, et quant à la discussion même, elle en « abandonne de plus en plus la conduite aux soi- « disant ministres de la couronne. En outre une « nouvelle théorie est apparue en ce qui concerne « l'autorité de la Chambre des Communes au « point de vue de la législation constitutionnelle, « c'est la théorie du Mandat. Il semble acquis dé- « sormais que le corps électoral doit pourvoir la « Chambre des Communes d'un mandat spécial « pour altérer la Constitution (1). »

Cette théorie a soulevé un grand nombre de questions embarrassantes, qui ne sont autres que les questions de toute revision constitutionnelle. Sumner-Maine jette un regard inquiet sur l'avenir. au cas où les Anglais laisseraient sans solution toutes ces questions : « le courant nous emporte, « dit-il, vers un type de gouvernement qui s'asso- « cie aux souvenirs d'événements terribles, vers « une assemblée unique, armée contre la Consti- « tution de pleins pouvoirs qu'elle peut exercer « selon son bon plaisir . . . . . convention toute- « puissante en théorie, mais gouvernée par un

(1) Sumner-Maine, op. c., p. 170.

« comité secret de salut public tout-puissant en « réalité (1). » Pour lui, il ne voit aucune difficulté insurmontable, d'abord à établir une distinction entre la législation ordinaire et la législation constitutionnelle, puis à exiger pour cette dernière une procédure spéciale destinée à garantir la maturité et la liberté de discussion.

28. — Enfin quelques Constitutions imprudentes, entre autre celle d'Espagne, n'ont prévu aucun mode de revision.

(1) Sumner-Maine, op. c., p. 181.

CHAPITRE IV

DE L'INITIATIVE CONSTITUANTE

Sommaire :

§ I. — Généralités.

25. Définition.

26. De l'initiative constituante attribuée exclusivement au pouvoir législatif.

27. De l'initiative constituante individuelle.

28. De l'initiative constituante nationale, soit populaire.

29. De l'initiative nationale par motion.

30. De l'initiative nationale par projet, soit décret souverain.

31. Situation de l'organe constituant en face de l'initiative populaire.

§ II. — 32. Constitutions qui attribuent l'initiative exclusivement à la nation.

§ III. — 33. Constitutions qui attribuent l'initiative exclusivement au Pouvoir législatif.

§ IV. — 34. Constitutions qui attribuent l'initiative constituante en matière de revision totale et partielle cumulativement à la nation et au pouvoir législatif.

§ V. — 35. Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision partielle exclusivement au Pouvoir législatif, et celle de la revision totale cumulativement au Pouvoir législatif et au peuple.

§ VI. — 36. Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision totale au peuple seulement, et celle de la revision partielle cumulativement au Pouvoir législatif et au peuple.

§ VII. — 37. Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision partielle exclusivement au Pouvoir législatif, et celle de la revision totale exclusivement au peuple.

§ I. — *Généralités*. 25. — L'initiative constituante est le droit de saisir le Pouvoir constituant d'une proposition de revision totale de la Constitution, d'une proposition d'abrogation ou de modification d'une ou plusieurs dispositions constitutionnelles, ainsi que de l'introduction d'un nouveau principe dans la Constitution.

26. — La plupart des Constitutions modernes ont attribué et attribuent encore l'initiative des réformes constitutionnelles au Pouvoir législatif, admettant que ce dernier seul représentait la nation et qu'il le devait faire en tout et partout. On revient un peu de cette manière de voir, surtout dans les petites démocraties suisses. Strictement, le Pouvoir législatif ne saurait être compétent pour toucher à un mot de la Constitution. On a vu, dans un autre chapitre, que le devoir du Pouvoir législatif était d'agir dans les limites de la Constitution. Lui permettre de la modifier à son gré, c'est le rendre omnipotent. Lui accorder seulement, mais exclusivement l'initiative constituante, c'est lui attribuer le pouvoir d'empêcher par sa seule inertie tout changement constitutionnel.

En instituant, concurremment avec cette initiative du Pouvoir législatif, une autre sorte d'initiative, dite initiative populaire, on détruit ce monopole illégitime et dangereux. Si l'on voulait insister inflexiblement sur la séparation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, on

devrait dénier au Pouvoir législatif toute espèce d'initiative constituante. Cependant, on peut la lui conserver en considérant d'une part que les citoyens qui détiennent le Pouvoir législatif peuvent, en leur qualité de citoyens, participer à l'exercice de l'initiative constituante populaire, de l'autre, qu'ils sont présumés représenter la nation ; on ne saurait pourtant trouver à redire aux Constitutions qui l'en priveraient totalement ou partiellement. Au reste, toute question de principes mise à part, il est hors de doute que le Pouvoir législatif ne représente que bien imparfaitement la nation, et que toute les fois que cela se peut, il faut recourir à la source pure, à la nation elle-même. La démocratie suisse l'a compris : par ses diverses institutions du *veto*, du referendum facultatif ou obligatoire, elle a fait comprendre au Pouvoir législatif qu'il pouvait être manifestement désavoué et, par l'institution du droit d'initiative populaire, qu'il pouvait se voir devancé par la nation. Le Conseil fédéral lui-même, dans un récent message aux Chambres fédérales (13 juin 1890. *Feuille fédérale*, Tome III, p. 411), a déclaré : « que l'idée de modifier telle « ou telle disposition constitutionnelle en vigueur « ou d'introduire une nouvelle disposition propre « à contribuer au développement du pays, pouvait « aussi bien germer dans le sein de la population « que dans l'Assemblée fédérale ».

27. — L'initiative populaire peut se présenter

sous deux formes : l'une qu'on pourrait appeler l'*initiative constituante individuelle*. C'est le droit attribué à tout citoyen actif de nantir le Pouvoir constituant de la question de revision totale ou partielle de la Constitution, et de le forcer par là même à se prononcer. Ce mode ne peut être pratiqué, et ne l'est, en effet, que dans de petites démocraties, ainsi dans quelques cantons suisses primitifs. Il est institué par la Constitution de Glaris : Art. 45. « Pour les matières qui sont du « ressort de la Landsgemeinde (donc aussi la revi- « sion constitutionnelle), il est tenu chaque année « un mémorial par le Landrath ; il est commu- « niqué au peuple quatre semaines avant la Lands- « gemeinde. Chaque autorité (Behœrde), ainsi que « tout citoyen actif, a le droit de consigner dans « ce mémorial les propositions de lois..... qu'ils « estiment en conscience, servir à l'honneur et à « l'utilité de leur patrie. A cette fin, chaque « année, en janvier, les dites autorités et les « citoyens sont avertis par publication dans la « *Feuille officielle*, d'avoir à présenter leurs pro- « positions dans un délai de quinze jours. Ces « propositions doivent être remises avec les motifs « à l'appui et signées du remettant. Elles sont « examinées par le Landrath....., celles qui sont « déclarées urgentes (dringlich), sont avec le « préavis (Gutachten) du Landrath insérées au « Mémorial. Pour être prises en considération « (erheblich), il suffit que dix membres se soient « déclarés en sa faveur ».

La Constitution d'Appenzell (Rhodes-Intérieures), établit aussi dans son art. 7, que « toute « proposition de revision constitutionnelle qu'un « citoyen voudrait faire à la Landsgemeinde doit, « auparavant, être communiquée au Grand Con- « seil. Au cas où ce dernier ne la soumettrait pas « à la Landsgemeinde, tout citoyen actif a le droit « de la présenter personnellement à la Landsge- « meinde et de demander la votation ».

28. — La seconde forme de l'initiative constituante populaire, est ce qu'on pourrait appeler l'*initiative nationale,* c'est le même droit que nous venons de voir attribué à chaque citoyen, avec cette différence qu'il ne l'est maintenant qu'à un nombre minimum de citoyens, variant selon la population du pays. Dans un pays où une assemblée unique n'est plus possible, vu la population déjà plus considérable, il faut qu'un certain nombre au moins de citoyens appuient la même demande pour qu'il vaille la peine de mettre en branle le Pouvoir constituant.

L'initiative nationale peut s'exercer de deux façons : 1° *par motion ;* 2° *par projet.*

29. — *Initiative par motion* (Einfache Anregung). Les citoyens qui prennent l'initiative de la revision demandent simplement qu'on entreprenne dans tel sens la revision de la Constitution ou d'une ou de plusieurs de ses dispositions. Il ne faut pas confondre ce droit avec celui de pétition.

Cette dernière est un simple vœu transmis au Pouvoir législatif et abandonné à son bon plaisir. Tandis que par l'initiative, le Pouvoir constituant est mis en demeure d'élaborer un projet de loi. Ce mode de procéder existe dans la plupart des cantons qui ont introduit l'initiative populaire constituante. Ainsi l'art. 29 de la Constitution zurichoise dispose : « de telles demandes peuvent avoir lieu « sous forme de simples motions. » C'est, du reste, la forme la plus simple, par conséquent la première qui se présente à l'esprit. Elle s'adapte aussi bien à la revision totale qu'à la revision partielle, et ne semble présenter aucun inconvénient, même pour les esprits qui craignent le plus l'extension des droits populaires. Les citoyens ne font, en effet, que transmettre le vœu d'un certain nombre d'entre eux, sans élaborer aucun projet, sans se mêler aux épineuses questions qu'en soulèverait la rédaction. Après quoi la nation se prononce et un organe spécial élabore un projet. L'initiative par motion se rencontre dans un grand nombre de cantons suisses et sous diverses combinaisons dont il sera parlé plus loin.

30. — *L'initiative par projet* ou décret souverain consiste dans le droit attribué à un nombre minimum de citoyens fixé par la loi, de demander, sous la forme d'un projet tout préparé, la revision de la Constitution. Quelle est la portée de ce mode de faire et dans quel cas faut-il l'adopter ? Lorsque l'initiative populaire s'exerce par motion,

il se peut que l'organe chargé de la revision élabore un projet ne répondant pas entièrement aux vœux des pétitionnaires. Il se peut que l'on ne présente à la nation qu'une loi vide de toute utilité. par laquelle on esquive ses demandes.

S'il n'y avait pas de remède à cela, l'initiative populaire ne serait qu'un leurre, et, comme elle a été instituée précisément dans le but de suppléer au manque d'initiative des Conseils ou de déjouer leur mauvaise volonté, il fallait un moyen plus coercitif, qui n'est autre que l'initiative par projet ou *décret souverain ;* le projet émané de l'initiative populaire doit pouvoir être soumis à l'action du pouvoir constituant, c'est-à-dire au vote de la nation, sans avoir subi aucune modification ni retouche de la part de l'organe constituant. On s'est récrié, on a déclaré que le peuple ne pouvait élaborer des lois, qu'il n'avait pas les aptitudes nécessaires à cette sorte de travail, que c'était annihiler le Pouvoir législatif, que c'était une institution dangereuse..... Il est certain qu'il peut y avoir des inconvénients à permettre aux premiers venus de forger des lois selon leur bon plaisir et d'inviter la nation à se prononcer sur leur sort ; ce sont les audacieux qui se mettent en avant, et les audacieux ne sont pas toujours les plus capables. Mais il est peu probable qu'une demande émanée d'un Comité de ce genre trouve écho dans le nombre de citoyens exigé par la loi pour la validité de la demande de revision. Au reste, le Conseil fédéral, dans le message cité plus

haut (p. 416), rapporte : « que les expériences de « plusieurs années faites par les cantons où la « revision partielle peut être entreprise par l'ini- « tiative populaire prouvent que cette institution « démocratique n'entraîne nullement dans la « pratique des demandes de revision nombreu- « ses, prématurées et irréfléchies. » Il se peut que le projet populaire renferme aussi des dispositions contradictoires en attaquant à la fois plusieurs points de la Constitution ; en un mot, on peut rencontrer tous les inconvénients qui résultent du maniement d'un outil compliqué par un ignorant. On peut déjà y parer partiellement en établissant, comme l'ont fait quelques Constitutions, que lorsque plusieurs objets différents sont présentés par voie d'initiative populaire pour être revisés ou admis dans la Constitution, chacun d'eux doit former l'objet d'une demande spéciale d'initiative. D'autre part, le danger signalé diminue tous les jours par le développement de l'instruction publique, et la science n'est plus l'apanage des quelques hommes dont se compose un corps législatif. Il se trouve en dehors des Chambres un grand nombre de citoyens très capables de gouverner leur pays, de participer à sa législation, mais qui se voient éliminés régulièrement, ici par la domination des comités de partis, des coteries politiques, là par le manque de position, de richesses nécessaires pour mener à bonne fin leur propre élection. Enfin, serait-ce un bien grand mal que le Pouvoir légis-

latif ou plutôt les Corps législatifs, fussent un peu amoindris ? En réalité, ils ne sont pas leur but à eux-mêmes, mais bien le moyen unique de la législation tant que l'on n'a pas trouvé un rouage plus perfectionné ; tant qu'on n'eut rien de mieux, on leur attribua, à eux seuls, l'initiative constituante ; mais ils doivent s'attendre à subir de nécessaires déchéances, à mesure qu'un rouage plus perfectionné permettra de diminuer leur compétence.

En résumé, comme le droit d'initiative attribué à la nation est un correctif inappréciable du défaut de représentation équitable de la nation par les corps constitués, il faut le subir tel quel avec ses avantages réels et ses inconvénients possibles, tout en le modérant et le contenant dans des limites raisonnables. Aussi, ne faudrait-il l'adopter qu'en matiére de révision partielle, aucunement en matière de revision totale. Laisser à la nation le droit de remanier directement, continuellement et de fond en comble une Constitution dont la stabilité doit cependant être sauvegardée le plus possible, c'est exposer cette Constitution aux attaques perpétuelles des esprits révolutionnaires, cela surtout, comme le dit excellemment M. Boutmy (1) : « avec notre genre de Constitution, « instrument conçu en une seule fois et d'un seul « jet, promulgué en un jour donné et embrassant « dans une suite de titres qui s'enchaînent, toutes « les attributions du pouvoir et toutes les garan-

(1) Op. c., p. 16.

« ties de la liberté.... œuvre claire, méthodique, « raisonnée, mais ouvrant un concours perpétuel « à qui saura mieux faire ». Puis l'initiative populaire a été créée tout particulièrement dans le but de permettre à la nation de satisfaire à des nécessités immédiates, lorsque le Pouvoir législatif n'y répond pas. Or, il ne semble pas que la nation ait souvent un intérêt impérieux à reviser de fond en comble sa Constitution, surtout armée comme elle l'est, de l'initiative par motion et projet en matière de revision partielle ; aussi, l'initiative par motion en matière de revision totale lui suffit-elle parfaitement. Et comme les revisions partielles sont toujours celles qu'il faut favoriser, nous écarterons donc complètement l'initiative par projet, soit décret souverain, en matière de revision totale, pour ne l'admettre qu'en matière de revision partielle.

31. — Quant à la situation de l'organe constituant en face de l'initiative populaire, il faut distinguer : si l'initiative est exercée par motion, aucune difficulté probable ; l'organe de revision sait, par la demande, dans quel sens elle doit avoir lieu, et il élabore un projet conforme. Mais, si l'initiative s'est exercée par projet, l'organe constituant pourra-t-il le modifier ou faudra-t-il le soumettre tel quel à la votation nationale ?

Dans ce dernier cas, la création d'un organe constituant pourrait paraître inutile.

Mais comme il s'agit de la loi fondamentale de

l'Etat, et qu'en outre, il est bon que la nation entende l'avis d'une autorité supérieure, il semble nécessaire que le projet populaire soit examiné par un organe spécial. Cependant, il ne faudrait pas autoriser ce dernier à y apporter des modifications ; ce serait retirer à la nation d'une main ce qu'on lui accorde de l'autre, car le projet modifié n'est plus le projet « populaire ». Il vaut mieux le laisser aller tel quel devant la nation. Mais comme il est à désirer que l'organe constituant joue pourtant un rôle efficace, il paraît bon de lui laisser aussi la possibilité d'élaborer un projet différent, voire même de rejet. De la sorte deux propositions seront soumises au vote de la nation qui pourra, en toute connaissance de cause, se prononcer sur l'acceptation et le rejet de l'une d'elles.

Tant qu'il ne se trouve en présence que deux projets, aucune difficulté ne semble devoir surgir. Il s'en est élevé des sérieuses, cependant, comme on le verra à propos de l'introduction en matière fédérale suisse de l'initiative populaire constituante par projet. Mais il pourrait arriver, en outre, quoique cela paraisse peu probable, que plusieurs projets émanassent de l'initiative populaire à propos de la même question. Peut-être faudrait-il alors faire de chaque projet l'objet d'une votation distincte, en commençant par celui qui a été appuyé par le plus grand nombre de citoyens et en s'arrêtant au premier qui aura obtenu la majorité absolue.

Les Constitutions actuelles peuvent, en ce

qui concerne l'initiative, être réparties parmi les groupes suivants :

§ II. 32. — *Constitution qui attribuent l'initiative exclusivement à la nation.*

Ce mode ne se rencontre que dans les formes démocratiques les plus pures, c'est-à-dire, dans lesquelles le Pouvoir législatif est quasi-nul. Il a ceci de logique, que la nation seule exerce exclusivement le Pouvoir constituant, et que le Pouvoir législatif rudimentaire qui y existe, ne peut, en rien, toucher à la Constitution. On peut citer comme exemple la Constitution d'Appenzell (Rhodes-Intérieures) de 1872, qui, dans son article 48, dispose que : « tout changement à la Constitution « est de la compétence de la seule Landsgemeinde. « Tout citoyen ayant droit de vote peut (selon les « formes légales), faire à la Lansgemeinde une « proposition de revision, partielle ou totale, de « la Constitution, sur quoi, la majorité décide ».

§ III. 33. — *Constitutions qui attribuent l'initiative exclusivement au Pouvoir législatif.*

Ce mode est rare en Suisse. On le retrouve dans la Constitution vaudoise de 1861, qui dispose, dans son article 91, que : « les autorités « constituées ne peuvent, à quel titre que ce soit, « apporter aucun changement à la présente Cons- « titution autrement que dans les formes statuées « par la législation ordinaire. »

En revanche, presque toutes les autres Consti-

tutions républicaines modernes ne connaissent que cette forme de l'initiative. Ainsi, en France, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 dispose dans son article 8, que : « les Chambres auront le « droit par délibérations séparées, prises dans « chacune à la majorité absolue des voix, soit « spontanément, soit sur la demande du Président « de la République, de déclarer qu'il y a lieu de « reviser les lois constitutionnelles ».

La plupart des Constitutions américaines ne connaissent que l'initiative du Pouvoir législatif. Ainsi, la Constitution de Pensylvanie de 1873 autorise le Sénat et la Chambre des députés à prendre l'initiative de la revision. Il en est de même des Constitutions de Louisiane de 1879, d'Illinois de 1877, de Californie de 1879, de Géorgie de 1877. Le Pérou, la Bolivie, le Chili, renferment des dispositions semblables.

Comme on l'a vu, il ne peut être question ni de Pouvoir constituant, ni d'initiative constituante dans les monarchies absolues, le monarque absorbant tous les pouvoirs. Il n'en est pas de même dans les monarchies constitutionnelles. En principe, la souveraineté y est exercée concurremment par le roi et la nation. Le Pouvoir législatif est exercé par le roi et les Chambres, ces derniers représentant la nation. Les Etats monarchiqnes actuels attribuent généralement l'initiative constituante au Pouvoir législatif; mais la nation nomme les députés aux Chambres pour agir selon la Constitution et pour exercer en

son nom le Pouvoir législatif et non le Pouvoir constituant. Il est donc évident que, tout comme dans les Etats démocratiques, l'initiative ne doit pas lui appartenir, exclusivement du moins. La nation devrait y posséder l'initiative constituante telle que nous la voyons fonctionner dans plusieurs démocraties.

D'autre part, l'initiative appartenant aussi au roi, il y aurait lieu d'adapter à ces institutions monarchiques l'initiative populaire, probablement d'une façon un peu différente de celles des démocraties.

Jusqu'ici il n'a pas été question de le faire. L'initiative appartient toujours au Pouvoir législatif.

Ainsi en Belgique, Constitution de 1831, art. 26, « le Pouvoir législatif s'exerce collectivement par « le Roi, la Chambre des représentants et le « Sénat. »

Art. 27. — « L'initiative appartient à chacune « des trois branches du Pouvoir législatif. »

Art. 131. — « Le Pouvoir législatif a le droit « de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle « disposition constitutionnelle qu'il désigne. »

Aux Pays-Bas, la Constitution de 1887, art. 104, dispose : « Le Pouvoir législatif est exercé en « commun par le Roi et les Etats généraux. » L'initiative constituante appartient au Pouvoir législatif.

En Prusse, la Constitution de 1850 dispose, article 62 : « Le Pouvoir législatif est exercé « conjointement par le Roi et les deux Chambres

« du Landtag. » — Art. 64 : « Le droit d'initiative « appartient au Roi et à chacune des deux Cham- « bres. » — Art. 107. « La Constitution peut être « modifiée par voie législative ordinaire. »

En Bavière, Constitution de 1818, on touche à l'absolutisme ; art. 7, al. 2. « Les propositions rela- « tives à la revision sont de l'initiative exclusive « du Roi, et les Etats ne peuvent les mettre en « délibération que sur sa présentation. »

En Saxe, Constitution de 1831, art. 152. « Les « propositions tendant à modifier ou éclaircir la « Constitution peuvent être présentées par le Roi « aux Etats et par les Etats au Roi. »

En Autriche, l'initiative de la revision appartient au Pouvoir législatif.

La Constitution de Suède de 1802 modifiée dispose dans son art. 81 : « La Constitution, ainsi que « les autres lois constitutionnelles du royaume ne « pourront être modifiées ou abrogées que par « décision du Roi et du Rigsdag en deux sessions « ordinaires. — Les décisions du Rigsdag sur les « questions constitutionnelles proposées par le « Roi lui seront notifiées de la manière prescrite « par la loi organique du Rigsdag. »

La Constitution de Norwège de 1814 dispose, dans son art. 112 modifié en 1869 : « Si l'expé- « rience démontre que quelque partie de la Cons- « titution doive être modifiée, la proposition en « sera faite au Storthing à la première session « ordinaire après une nouvelle élection et publiée « par la voie de la presse ».

L'article 95 de la Constitution du Danemark veut « que toute proposition de modifications ou « additions à la Constitution puisse être présentée « au Rigsdag en session ordinaire ou extraordi- « naire. »

L'art. 128 de la Constitution roumaine de 1884 dispose : « Le Pouvoir législatif a le droit de dé- « clarer qu'il y a lieu à la revision de telle dispo- « sition constitutionnelle qu'il désigne. Cette dé- « claration est lue trois fois de 15 en 15 jours, en « séance publique. »

En Grèce, la Constitution de 1864, par son article 107, déclare « que la nécessité de la revision « est suffisamment constatée, si la Chambre de- « mande la revision dans deux législatures consé- « cutives par une résolution spéciale prise à la « majorité des trois quarts du nombre total de « ses membres. »

L'art. 140 de la Constitution portugaise de 1826 est ainsi conçu : « Si quatre ans après que la Cons- « titution du royaume a été jurée, on reconnaît « que quelqu'un de ses articles doit être modifié, « la proposition en sera faite par écrit ; elle devra « prendre naissance dans la Chambre des députés « et être appuyée par le tiers de ses membres. — Art. 141. « La proposition sera lue trois fois avec « un intervalle de six jours entre chaque lecture, « et après la troisième, la Chambre des députés « délibérera si elle peut mettre la proposition en « discussion. »

La Constitution bulgare de 1879, art. 167,

« établit que les propositions tendant à modifier « ou reviser la Constitution sont assujetties à la « même procédure que les propositions de lois « ordinaires. »

Enfin la Constitution serbe de 1818, dans l'article 201, établit « que les propositions tendant à « introduire des modifications ou des additions « dans la Constitution ou à interpréter une de ses « dispositions peuvent être présentées par le Roi « ou par la Skoupschtina nationale. »

« Une proposition de ce genre doit contenir « l'énonciation formelle de tous les points de la « Constitution sur lesquels doivent porter les « amendements, additions ou interprétations pro- « jetées. »

« Si la proposition est présentée par le Roi, elle « sera communiquée à deux Skoupschtinas issues « de deux élections consécutives.....

« Si elle émane de la Skoupschtina, elle doit « être votée par cette assemblée à trois reprises « différentes et à 5 jours d'intervalle entre deux « votes consécutifs. »

Ainsi, dans la plupart des Constitutions attribuant l'initiative au Pouvoir législatif, on constate un certain nombre de formalités qui ne contribuent certainement pas à faciliter la revision.

Il est inutile de revenir sur les inconvénients de la confusion du Pouvoir législatif et du Pouvoir constituant. Qu'il suffise de rappeler que l'attribution exclusive du Pouvoir législatif de l'initiative constituante équivaut à l'attribution à ce

même pouvoir du Pouvoir constituant lui-même. Car, que restera-t-il à l'organe dont la tâche est strictement limitée et qui ne jouit d'aucune initiative ? Il n'est plus que l'humble serviteur du Pouvoir législatif.

§ IV. 34. — *Constitutions qui attribuent l'initiative constituante, soit en matière de revision totale, soit en matière de révision partielle, cumulativement à la nation et au Pouvoir législatif.*

Une fois tranchée affirmativement, la question de savoir si l'on peut attribuer l'initiative constituante au Pouvoir législatif, c'est bien la meilleure solution. Aussi la majorité des cantons suisses ont-ils introduit ce mode d'initiative dans leurs Constitutions.

1° Unterwald (Obwald), Constitution de 1867, art. 88 : « Lorsque 500 citoyens ayant droit de « vote demandent au Grand Conseil (Kantonsrath) « une revision totale ou partielle, ce dernier doit « sonmettre cette demande à la prochaine Lands- « gemeinde. Le Grand Conseil peut aussi de lui- « même proposer à la Landsgemeinde la revision « totale ou partielle lorsque la majorité de ses « membres est d'accord. »

2° Unterwald (Nidwald), Constitution de 1877, article 86 : « Lorsque le Landrath ou 800 citoyens « actifs font la demande d'une revision totale ou « partielle, cette demande de revision doit être « soumise à la prochaine Landsgemeinde ordi- « naire. »

3° Bâle-Ville, Constitution de 1889, art. 53 : « Le « Grand Conseil peut en tout temps, de lui-même « ou sur initiative de 1000 citoyens ayant droit de « vote, décider la revision de la Constitution ou « de quelques-unes de ses dispositions. »

4° Saint-Gall, Constitution de 1890, article 115: « Lorsque 10,000 citoyens ayant droit de vote de- « mandent une revision de la Constitution, la vo- « tation doit aussitôt être organisée. Le Grand Con- « seil peut aussi de lui-même soumettre au peuple « la question de revision de la Constitution. »

Art. 116. — « Le peuple peut aussi demander « la revision totale. »

Art. 117. — « Le Grand Conseil a aussi le droit « d'initiative de la revision partielle. »

5° Fribourg, Constitution de 1857, article 79: « La revision totale ou partielle peut avoir lieu : « 1° lorsqu'elle est demandée par 6000 citoyens « actifs au moins ; 2° lorsqu'elle est décrétée par « le Grand Conseil. »

6° Argovie, Constitution de 1852, art. 85 : « La « revision totale a lieu : *a)* quand le Grand Conseil « la déclare nécessaire ; *b)* quand elle est deman- « dée par 6000 citoyens ayant droit de vote. — « Art. 88. — La revision partielle peut être dé- « terminée : *a)* par décret du Grand Conseil ; *b)* par « demande de 6000 citoyens ayant droit de vote. « Lorsque l'initiative de la revision totale est prise « par le Grand Conseil, il faut double délibération « dans deux sessions différentes. »

7° Neuchâtel, Constitution de 1858, art. 83:

« Si le Grand Conseil ou au moins 3000 électeurs « trouvent opportun de réclamer une revision soit « totale, soit partielle, la question sera soumise « aux collèges électoraux. »

8° Uri, 1850. L'usage remonte à cinq cents ans. Art. 38 : « Toute matière (y compris donc la revision « constitutionnelle), pour être mise en discussion « devant la Landsgemeinde doit être présentée « soit par le Landrath, soit par 7 citoyens honora- « bles d'autant de familles différentes du pays. »

9° Schwytz, art. 109 de la Constitution : « La « Constitution est soumise à une revision totale : « *a*) quand 2000 citoyens le demandent ; *b*) quand « elle est décidée à la majorité absolue des voix « par le Grand Conseil. — Art. 110. — Elle est « soumise à une revision partielle : *a*) quand le « Kantonsrath le décide à la majorité des voix ; « *b*) quand 2000 citoyens le demandent. »

10° Appenzell (Rhodes-Extérieures), Constitution de 1876, art. 45 : « Les propositions de re- « vision constitutionnelle ont lieu conformément « à l'art. 27. — Art. 27. — Le droit de faire des « propositions à la Landsgemeinde appartient au « Kantonsrath ainsi qu'à un nombre de citoyens « ayant droit de vote, égal au moins à celui des « membres du Kantonsrath. Les propositions qui « émanent du peuple doivent être remises au Kan- « tonsrath à temps et par écrit. Le Kantonsrath « doit soumettre à la Landsgemeinde les proposi- « tions émanées de l'initiative populaire (ainsi que « les siennes propres, avec son préavis. »

11° Le Tessin. Loi Constitutionnelle du 20 novembre 1875 : « La Constitution cantonale pourra « être revisée totalement ou partiellement : *a*) sur « l'initiative (à la majorité) des membres du Grand « Conseil : *b*) sur l'initiative d'au moins 7000 ci- « toyens actifs. »

12° Valais, Constitution de 1875, art. 87 et 88 : « La présente Constitution devra être revisée « lorsque la majorité des citoyens habiles à voter « en fera la demande. Le Grand Conseil peut aussi « reviser la Constitution . . . . . après avoir voté « l'opportunité de la revision dans deux sessions « ordinaires. »

§ V. 35. — *Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision partielle exclusivement au Pouvoir législatif, et celle de la revision totale cumulativement au Pouvoir législatif et au peuple.*

Ce mode présente cet inconvénient, que la nation se trouve ne posséder que l'initiative qui lui est le moins utile, celle de la revision totale, tandis qu'elle est privée de toute initiative de revision partielle. Elle est ainsi dépouillée d'une partie du Pouvoir constituant dont en retour le Pouvoir législatif se trouve investi. On peut y faire rentrer :

1° La Constitution du canton de Schaffouse de 1876, art. 107 : « La revision partielle a lieu par « voie législative. — Art. 108. — L'initiative de « la revision totale appartient aussi bien au Grand « Conseil qu'au peuple, selon les formes instituées « à l'art. 43. »

2° Zurich, Constitution de 1869, art. 65 : « La « revision totale ou partielle peut avoir lieu en « tout temps par voie législative. Au cas où, sur « initiative populaire, la revision totale de la « Constitution est décidée, le Kantonsrath est re- « nouvelé. . . . . »

§ VI. 36. — *Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision totale au peuple seulement, et celle de la revision partielle cumulativement au peuple et au Pouvoir législatif.*

C'est l'inverse de ce que nous venons de voir, et c'est plus logique, car la nation est ainsi armée de l'initiative pour toute revision.

Ce mode est adopté par la Constitution de Lucerne du 26 nov. 1890.

Selon le § 32 « 5000 citoyens actifs peuvent de- « mander au Grand Conseil de soumettre à la na- « tion la question d'une revision totale de la Cons- « titution. »

§ 35. — La revision partielle peut avoir lieu par l'initiative populaire « lorsque 5000 citoyens ac- « tifs font au Grand Conseil la demande d'abro- « gation, de modification ou d'addition de dispo- « sitions constitutionnelles. »

§ 36. — « Le Grand Conseil peut de lui-même, « par double délibération à deux mois de distance « procéder à la revision de dispositions constitu- « tionnelles. »

§ VII. 37. — *Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision partielle exclusivement au Pouvoir législatif, et celle de la revision totale exclusivement au peuple.*

On peut répéter à ce propos les observations faites précédemment.

La Constitution du canton de Zug de 1873-1876 dispose : § 31. — « 1000 citoyens actifs peuvent « demander au Kantonsrath de soumettre à la « nation la question de la revision totale de la « Constitution. »

D'après le § 35 « le Kantonsrath peut, après « double délibération, procéder à la revision de « dispositions constitutionnelles. »

CHAPITRE V

QUESTION DE REVISION POSÉE A LA NATION

Sommaire.

§ I. — Généralités.

38. Nécessité de soumettre au vote national la question de revision.

39. Opinion du Conseil fédéral.

§ II. — 40. Constitutions qui soumettent toujours la question préalable de revision à la nation.

§ III. — 41. Constitutions qui ne soumettent cette question qu'au cas de revision totale, jamais au cas de revision partielle.

§ IV. — 42. Constitutions qui soumettent à la nation la question de la revision totale, mais qui ne le font en matière de revision partielle que lorsque la demande émane de l'initiative populaire et que le Pouvoir législatif n'y adhère pas.

§ V. — 43. Constitution, qui soumettent toujours la question à la nation lorsque la demande de revision émane de l'initiative populaire, mais non lorsqu'elle émane de l'initiative du Pouvoir législatif.

§ 1. 38. — *Généralités.*

Que l'initiative ait lieu sous forme de motion ou de projet, la question de revision sera-t-elle préalablement à toute étude posée à la nation? On a vu que le Pouvoir constituant dans la vraie démocratie ne peut être délégué, qu'il est l'essence de la souveraineté et doit par suite être

exercé directement par la nation ; que la délibération de la nation elle-même étant impossible, le Pouvoir constituant ne pouvait consister que dans l'initiative et le plébiscite constituants.

Mais l'initiative une fois exercée, on ne peut passer de suite à l'élaboration d'un projet ; il faut auparavant que la nation soit consultée. On lui soumet ainsi la question de la revision au travail de laquelle il ne devra être procédé que sur un vote affirmatif.

Car, si sur la seule initiative nationale ou sur celle du Pouvoir législatif, on passait immédiatement à ce travail, il risquerait fort d'être inutile, si d'ores et déjà la nation est opposée à toute entreprise de revision. — Un auteur distingué disait il y a environ cinquante ans :

« Le mode qui paraît le plus en faveur, c'est « celui de soumettre au peuple la question préa« lable s'il y aura ou non revision, et de ne pro« céder à cette dernière que dans le cas où la ma« jorité des citoyens actifs s'est prononcée pour « l'affirmative (1). » Au point de vue du droit constitutionnel, c'est bien toujours le mode le plus juste.

39. — Lors de l'élaboration de son projet sur l'initiative populaire constituante en matière de revision de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral a examiné cette question en se plaçant au point de vue pratique, à celui de la Constitution

(1) Cherbuliez. Démocratie en Suisse. Paris, 1843, p. 88.

fédérale, qui confie la revision aux Chambres mêmes la plupart du temps.

Il estime en résumé que soumettre toute demande de revision à la votation nationale avant l'élaboration d'un projet, présente les inconvénients suivants :

1) le peuple vote sans préavis de ses autorités;

2) si la revision est votée, l'assemblée est contrainte d'y procéder sans pouvoir auparavant exprimer au peuple son avis sur l'entrée en matière;

3) quand le Pouvoir législatif est d'accord, le peuple est obligé sans nécessité de voter deux fois. — Mais il y reconnaît les avantages suivants :

1° avant d'étudier un projet, il faut le consentement du peuple, ce qui contient la revision dans de justes limites;

2° la demande doit être motivée à fond devant le peuple;

3° elle est discutée publiquement, ce qui facilite les débats;

4° elle ne provoque pas de conflit entre le peuple et les Chambres.

Toutes ces considérations pratiques mises à part, on peut poser comme principe inébranlable que, sur toute demande de revision, soit totale, soit partielle, émanée d'une initiative légale quelconque, il faut avant toute étude préparatoire que la nation se prononce en faveur de la revision.

Une seule exception à ce mode de faire aurait lieu si l'initiative populaire émanait d'un nombre de citoyens égal à la majorité exigée pour décider

la revision au cas où la question préalable est posée à la nation.

§ II. 40.— *Constitutions qui soumettent toujours la question préalable de revision à la nation.*

Un petit nombre de Constitutions sont conséquentes et soumettent dans tous les cas la question de revision au vote de la nation. Ainsi la Constitution fribourgeoise, art. 79, dispose « que « la question de savoir si la Constitution doit être « revisée, est soumise à la votation du peuple, et « si la majorité absolue des citoyens actifs se pro- « nonce pour l'affirmative, il est procédé à la « revision. »

Unterwald, art. 88 : « Lorsque l'initiative popu- « laire a parlé, le Kantonsrath doit soumettre au « vote de la nation (à la prochaine Landsgemeinde) « la demande de revision totale ou partielle de la « Constitution. Lorsque l'initiative émane du Kan- « tonsrath lui-même, il doit soumettre la propo- « sition à la Landsgemeinde. »

Nidwald a les mêmes dispositions.

Bâle-Campagne, art. 87 de la Constitution de 1863 : « Lorsque 1500 citoyens ou le Landrath « demandent une revision de la Constitution, le « peuple doit, par assemblées de communes, se « prononcer sur la question de revision. »

Berne, Constitution, art. 91 : « Aussitôt qu'une « pareille demande sera faite, le Grand Conseil « devra soumettre à la décision des assemblées « politiques les questions suivantes :

« 1° la revision de la Constitution doit-elle avoir lieu ? »

Neuchâtel, Constitution, art. 83 : « Lorsque la « revision partielle ou totale est réclamée, la ques- « tion sera soumise aux collèges électoraux réunis « à cet effet, et ils décideront :

1° si la revision doit avoir lieu.

Tessin, loi de 1875, art. 15 : Lorsque la revision totale ou partielle est demandée, « le Conseil « d'Etat devra dans le délai d'un mois soumettre « au peuple la question : s'il a l'intention ou non « de reviser sa Constitution. »

Glaris, § 96 : « Les questions de revision de la « Constitution sont toujours soumises à la Lands- « gemeinde ordinaire. »

D'autres cantons encore présentent les mêmes dispositions.

§ III. 41. — *Constitutions qui ne soumettent la question au vote de la nation qu'au cas de revision totale, mais jamais au cas de revision partielle.*

On estime qu'en pratique il n'est pas nécessaire de consulter la nation pour une simple revision partielle. En droit on a tort, car c'est priver la nation d'un des éléments du pouvoir constituant.

Suivent ce mode

1° La Constitution du canton de Schwytz.

Cela ressort des articles 109 et 110.

Aux termes de l'art. 109, il y a lieu à revision totale

a) Quand 2000 citoyens la demandent et que la majorité du peuple l'approuve.

b) Quand le Grand Conseil la décide et que cela est confirmé par la votation populaire. Au contraire, dans l'art. 110 qui concerne la revision partielle il n'est pas question d'une telle votation.

2° La Constitution de Zug, art. 31 : Quand 1000 citoyens demandent la revision totale, le Grand Conseil doit organiser la votation sur la revision dans les quatre semaines.

L'art. 35 qui concerne la revision partielle exige seulement deux délibérations de l'organe de revision, la question n'est pas soumise à la nation.

3° La Constitution de Schaffhouse, art. 108, parlant de l'initiative de la revision totale attribuée au peuple et au Grand Conseil, dispose : « dans « l'un et l'autre cas, la question de savoir s'il y a « lieu à la revision totale doit être soumise à la « nation. » Il n'en est pas de même pour la revision partielle.

§ IV. 42.— *Constitutions qui soumettent toujours la question de revision totale à la nation, mais qui ne le font en matière de revision partielle que lorsque la demande émane de l'initiative populaire et que le Pouvoir législatif n'y adhère pas.*

On a pensé que dans ce dernier cas l'adhésion du Pouvoir législatif était suffisante et dispensait de consulter la nation.

On peut y faire rentrer :

1° La Constitution de Lucerne, § 32. Lorsque 5000 citoyens prennent l'initiative de la revision

totale, « le Grand Conseil doit, dans les quatre « semaines, procéder à une votation nationale sur « la revision. »

§ 35 BIS. — Lorsque 5000 citoyens prennent l'initiative d'une revision partielle de la Constitution, « si le Grand Conseil n'y accède pas, il doit, « dans les quatre semaines de la remise de la de- « mande, faire procéder à une votation nationale « sur la question. »

Mais selon le § 36, si le Grand Conseil « l'en- « treprend de lui-même, il n'y a pas lieu à vo- « tation. »

2° La Constitution d'Argovie, art. 85. La revision totale de la Constitution a lieu sur l'initiative du Grand Conseil et de 6000 citoyens. . . . « et si « dans l'un et l'autre cas il est répondu affirma- « tivement à la question de savoir si la revision « totale doit être entreprise par la majorité des « citoyens actifs réunis en assemblées de com- « munes. » Quant à la revision partielle demandée par l'initiative populaire, l'article 94 déclare que « si le Grand Conseil n'y accède pas, il doit « soumettre au peuple la question. »

§ V. — *Constitutions qui exigent que la question soit toujours posée à la nation lorsque la revision est réclamée par l'initiative populaire, jamais quand elle l'est par l'initiative du Pouvoir législatif.*

Rentrent dans cette catégorie :

La Constitution du Valais, art. 87 : « La de-

« mande de revision faite par 6000 citoyens sera « soumise à la décision du peuple réuni en as- « semblées primaires. » Aux termes de l'art. 88, l'initiative du Grand Conseil paraît ne consister que dans le vote « de l'opportunité de la revision dans deux sessions ordinaires. »

Puis la Constitution de Soleure, avec cette variante : que le Grand Conseil, lorsqu'il prend l'initiative de la revision peut soumettre la question à la nation.

CHAPITRE VI

ORGANISATION CONSTITUANTE

Sommaire.

§ I. — 44. Généralités.

§ II. — Etats dans lesquels la Nation n'a ni initiative, ni plébiscite constituant.

45. Constitutions qui attribuent la revision à l'organe législatif ordinaire.

46. Critique de ce système.

47. Constitutions qui attribuent la revision au Pouvoir législatif renouvelé.

48. Constitutions qui attribuent la revision à une Assemblée nationale formée de la réunion des deux Chambres qui constituent ordinairement le Pouvoir législatif.

49. Constitutions qui attribuent la revision à une Assemblée constituante à mandat déterminé.

50. Constitutions qui attribuent la revision à une Assemblée constituante souveraine.

§ III. — 51. Etats dans lesquels la nation n'a que le plébiscite constituant.

§ IV. — Etats dans lesquels la nation exerce directement le Pouvoir constituant, c'est-à-dire possède l'initiative et le plébiscite constituant.

52. Observations.

53. Constitutions qui confient le travail de revision au Pouvoir législatif ordinaire.

54. Constitutions qui distinguent suivant que l'initiative émane de la nation ou du Pouvoir législatif.

55. Constitutions qui distinguent suivant que la question de revision a été posée ou non à la nation.

56. Constitutions qui laissent toujours à la nation le choix entre l'organe législatif ordinaire et l'organe législatif renouvelé.

57. Constitutions qui laissent toujours le choix entre le Pouvoir législatif ordinaire et une Assemblée constituante.

58. Constitutions qui confient toujours la revision à une Constituante.

59. Constitutions qui distinguent entre la revision totale et partielle et qui attribuent la première à une Assemblée constituante, la seconde à l'organe législatif.

60. Rappel de l'Assemblée constituante.

§ I. 44. — *Généralités.*

L'initiative une fois exercée, si la nation s'est prononcée affirmativement sur la question de revision, il s'agit de savoir à quel organe elle sera confiée. On pourrait n'employer qu'un nombre minime d'individus, une Commission restreinte ; cela s'est vu autrefois, mais il est nécessaire que dans des questions de cette importance, un certain nombre au moins d'entre les hommes les plus capables de la nation soient consultés, et concourent à l'élaboration de la loi fondamentale.

On sait cependant qu'une Assemblée trop nombreuse fait de mauvais travail, et il n'est du reste pas nécessaire que l'organe constituant soit composé d'un aussi grand nombre d'individus que l'organe législatif. La fonction de faire la loi ordinaire est plus à la portée de tous que celle de faire la Constitution. Pour la première, un grand nombre de questions spéciales et techniques se présentent, et les initiés seuls peuvent y prendre

une parte active, aussi l'organe législatif doit-il être en général composé d'un plus grand nombre de compétences spéciales. Il n'en est pas de même en matière de Constitution et de revision : ici les hommes de loi, de doctrine sont mieux à leur place que des techniciens et des ouvriers pour discuter sur les importantes questions de souveraineté, de droits politiques, d'organisation des pouvoirs, de procédure, etc.

Pour tout ce qui touche à la Constitution il faut l'avis d'hommes joignant à une certaine expérience des affaires publiques une haute dose de connaissances juridiques et politiques. Aussi la question d'éligibilité acquiert-elle de l'importance.

Pour plus de clarté, dans l'étude de l'organisation constituante il est nécessaire de rappeler ici la distinction établie au chapitre du Pouvoir constituant :

1° les Etats dans lesquels la nation n'a ni initiative, ni plébiscite constituant;

2° les Etats dans lesquels la nation n'a que le plébiscite constituant;

3° ceux dans lesquels la nation possède les parties essentielles du Pouvoir constituant, savoir l'initiative et le plébiscite constituant.

La cause de ces distinctions fondamentales nous a paru résider dans le fait que, suivant que les assemblées de revision ont plus ou moins de pouvoir, sont plus ou moins souveraines, on entoure leurs opérations de plus ou moins de formalités, et que suivant que la nation possède tous les élé-

Mais l'organe constituant a pour fonction de faire la Constitution ou de la reviser, et il faut pour cela des capacités autres que celles du corps législatif : de plus l'organe législatif est le plus souvent accablé d'ouvrage, il est toujours en retard, il ne peut vouer une attention suffisamment profonde à une étude de revision totale surtout. Il est vrai que la généralité des Etats qui ont adopté ce mode ne connaissent que la revision partielle, plus facile et exigeant moins de temps. Mais même en ce cas l'organe législatif peut présenter des inconvénients ; la revision sera entreprise par des hommes encore animés par les luttes soutenues dans les assemblées ordinaires et dont les rancunes personnelles affaibliront trop souvent l'impartialité, le calme nécessaires à l'étude des questions constitutionnelles. Puis le Pouvoir législatif tombe sous le coup de certaines incompatibilités qui devraient disparaître pour la composition de l'organe constituant.

Cependant nous avons retrouvé ce système dans beaucoup de Constitutions modernes, avec certaines nuances, il est vrai. La plupart des Etats ont aussi exigé des majorités spéciales soi-disant pour assurer une plus grande stabilité de la Constitution. C'est tout simplement, ou un aveu du danger qu'il y a à confier la revision à un organe décidant souverainement, en dernier ressort, ou de la crainte qu'on éprouve à voir s'opérer un changement à la Constitution, et alors on tombe dans le conservatisme arriéré. Ces for-

malités sont encore plus inutiles là où le Pouvoir législatif est composé de deux Chambres dont l'accord est nécessaire.

47. — *b)* Constitutions qui attribuent la revision au Pouvoir législatif renouvelé.

Les partisans de ce mode de faire, estiment qu'ainsi le Pouvoir constitué pour reviser émane plus directement de la nation, est mieux l'expression de ses tendances actuelles qu'un Pouvoir législatif vieux peut-être de quelques années. Puis « on « peut craindre que le Pouvoir législatif ne se soit « trompé, qu'il n'ait obéi à quelque passion poli- « tique, à quelque rancune ministérielle, en un « mot, qu'une telle résolution ne soit pas en har- « monie avec l'opinion publique. . . On demande « aux électeurs leur avis et ce . . . sans créer un « organe nouveau, par le seul jeu des Assemblées « législatives (1). »

Cette mesure semble avoir rarement les heureux effets qu'on lui attribue, car la nation renvoie la plupart du temps les mêmes députés, effet naturel de la répartition des circonscriptions électorales. On retombe donc dans les inconvénients déjà signalés.

En Belgique, art. 131 de la Constitution : « après le décret de revision les deux Chambres « sont dissoutes de plein droit. Il en sera convo- « qué deux nouvelles conformément à l'art. 71.

(1) De Bousquet de Florian, op. c., p. 216.

« Ces Chambres statuent de commun accord « avec le Roi sur les points soumis à la revision. « Dans ce cas, les Chambres ne peuvent déli- « bérer si deux tiers au moins des membres qui « composent chacune d'elles ne sont présents, « et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit « au moins les deux tiers des suffrages. »

Aux Pays-Bas, art. 195 de la Constitution, « les « Chambres sont dissoutes. Les Chambres nou- « vellement élues examinent la proposition et ne « peuvent adopter qu'aux deux tiers des suffrages « exprimés la modification qui leur est proposée « conformément à la loi susmentionnée. »

« Au Danemark, article 95 de la Constitution, « lorsqu'une proposition de nouvelle disposition « constitutionnelle aura été approuvée par les deux « Chambres, si le gouvernement veut y donner « suite, le Rigsdag sera dissous et il sera procédé « à des élections générales à la fois au Folkething « et au Landsthing. Si la résolution est adoptée « sans changement par le nouveau Rigsdag et que « le Roi la sanctionne, elle aura force de loi cons- « titutionnelle. »

En Roumanie, article 128 de la Constitution de 1884 « après la déclaration de revision, les « Chambres sont dissoutes de plein droit et il en « est convoqué de nouvelles. Les nouvelles Cham- « bres statuent d'accord avec le souverain sur les « points soumis à la revision. Dans ce cas les « Chambres ne pourront délibérer si les deux tiers « des membres qui composent chacune d'elles ne

« sont présents et nul changement ne peut être « adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des « suffrages. »

En Grèce, art. 107 de la Constitution, « la re- « vision une fois résolue, la Chambre en exercice « est dissoute, et il en est convoqué une nou- « velle spécialement dans ce but. Cette nouvelle « Chambre, composée d'un nombre de membres « double de celui des députés, statue sur les points « soumis à la revision. »

Enfin en Portugal (art. 142), si l'on reconnaît la nécessité de modifier un article constitutionnel, « on expédiera une loi qui sera sanctionnée et « promulguée par le Roi en la forme ordinaire et « par laquelle on ordonnera aux électeurs des dé- « putés pour la session suivante de conférer un « mandat spécial pour l'amendement ou la réforme « proposée. »

48. — B) Constitutions qui attribuent la revision à une assemblée nationale formée de la réunion des deux Chambres qui constituent ordinairement le Pouvoir législatif.

Ainsi, en France, la loi du 25 février 1875, al. 2 et 3, dispose :

« Après que chacune des deux Chambres aura « pris cette résolution (de reviser), elles se réuni- « ront en Assemblée nationale pour procéder à la « revision. Les délibérations portant revision des « lois constitutionnelles, en tout ou en partie, de-

« vront être prises à la majorité absolue des mem-
« bres composant l'Assemblée nationale. »

Ces dispositions ne furent, paraît-il, pas l'objet de débats très approfondis « nulle part on ne « développa le sens et la portée de ces dispo- « sitions (1). »

Ainsi la revision, une fois résolue par chaque Chambre, les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale. Mais pour en arriver là il faut « que les délibérations des deux Chambres abou- « tissent à la rédaction et au vote d'une seule et « même résolution (2). » Cette disposition semble sage en elle-même, c'est une garantie de stabilité de la Constitution, mais, d'autre part, que de délais ne doivent pas s'écouler avant que les deux Chambres se soient mises d'accord. Cette barrière de la Constitution ressemble singulièrement aux barreaux d'une prison. La Constitution semble si forte emmaillottée qu'elle ne puisse se développer. — Une autre question s'est présentée à ce sujet : L'Assemblée nationale est-elle souveraine ou ses pouvoirs sont-ils limités ? — La théorie des pouvoirs illimités de l'Assemblée nationale est séduisante ; elle peut satisfaire ceux qui tiennent, avant tout, à la séparation du Pouvoir constituant d'avec les Pouvoirs constitués. Mais elle ne paraît pas répondre au texte de la loi.

En effet l'article 8 exige « une entente préa-

(1) De Bousquet de Florian. Op. c., page 85.

(2) De Bousquet de Florian. Op. e., page 129.

« lable des deux Chambres, il contient donc im-
« plicitement le droit de régler les limites de ce « consentement et les conditions de la réunion du « Congrés . . . . l'entente ne pouvant se faire sur « des matières vagues et indéterminées, il est in- « dispensable que la formule soit limitative (1). » Puis il est à croire que si le législateur avait eu en vue de confier le Pouvoir constituant à une Assemblée constituante, c'est-à-dire, d'opérer la distinction entre le Pouvoir constituant et les Pouvoirs constitués, il eût fait appel aux électeurs, à la nation à laquelle appartient le Pouvoir constituant. Or, il institue seulement un organe composé des membres des deux Chambres. De sorte que le Pouvoir constituant est exercé en France par les Pouvoirs constitués, eux seuls ont l'initiative, eux seuls peuvent ainsi favoriser ou empêcher la revision. Cependant, au point de vue des principes que nous soutenons, la théorie des Pouvoirs illimités de l'Assemblée nationale est la vraie. On peut dire en sa faveur que le premier alinéa de l'article 7 est rédigé d'une façon obscure : « les Chambres auront le droit de déclarer qu'il y a « lieu de reviser les lois constitutionnelles. » On peut très bien soutenir que l'initiative des Chambres se borne à décider d'une manière générale qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles. De la sorte, le Congrès ne serait pas limité ce qui vient à l'appui d'un Pouvoir constituant distinct.

(1) De Bousquet de Florian, op c. p. 153. Dans le même sens E. Laferrière, art. 8 de la Constitution. Paris, 1887.

Ce qui peut fortifier cette manière de voir, c'est que le même article dans son troisième alinéa indique parfaitement cette fois que les délibérations portant revision des lois constitutionnelles, *en tout ou en partie* devront être prises, etc. . . .

En fait, ce dernier mode ne déroge que par de légères nuances à celui qui attribue la revision à l'organe législatif ordinaire. On l'a du reste déjà taxé, paraît-il, de « rouage aussi inutile que dan- « gereux », on a aussi reconnu « tout ce qu'il y a « de conventionnel en théorie, à vouloir que les « mêmes représentants qui siègent séparément « sous le nom de Chambre et de Sénat pour « exercer le Pouvoir législatif se réunissent en « Assemblée unique sous le nom de Congrès, « pour exercer le Pouvoir constituant, qu'il n'y « avait rien de changé si ce n'est la formule, « l'étiquette (1). »

On retombe comme précédemment dans la confusion des Pouvoirs législatif et constituant, tout cela pour établir le caractère distinct et supérieur de la Constitution (2). »

Cela semble montrer une fois de plus que, même au seul point de vue pratique, attribuer la revision au Pouvoir législatif ordinaire, c'est rabaisser la Constitution au niveau d'une loi ordinaire, c'est en affaiblir la portée.

C) Constitutions qui attribuent la revision à une Assemblée constituante à mandat déterminé.

(1) De Bousquet de Florian, op. c., p. 174.

(2) De Bousquet de Florian, op. c., p. 176.

49. — Cette sorte d'organe n'est pas ce que l'on entend ordinairement par Constituante. Ce n'est pas une Assemblée souveraine ayant compétence indéfinie pour reviser la Constitution. — L'étendue de sa tâche est déterminée préalablement par le Pouvoir législatif qui, de la sorte, exerce en fait le Pouvoir constituant; la Constituante n'a qu'un projet très limité à élaborer et à voter. Le seul avantage de ce système sur les précédents c'est que cet organe n'ayant à étudier que des points spéciaux, sans rarement, sauf quelques exceptions, avoir d'autre fonction à exercer, pourra mieux approfondir les matières qui lui sont soumises; la question des incompatibilités peut aussi être facilement résolue.

Ce mode de revision est en vigueur en Bulgarie, Constitution de 1879, art. 169 : « Les propositions de revision doivent d'abord pour être « acceptées réunir une majorité de plus des deux « tiers des membres de l'Assemblée nationale. « Ces mêmes propositions sont ensuite soumises « à l'examen de la Haute Assemblée nationale « convoquée à cet effet; la majorité des deux tiers « est également nécessaire pour leur adoption. »

En Serbie la Grande Skoupchtina nationale pourra statuer seulement sur les amendements et additions à introduire dans la Constitution, renfermées dans la proposition en vertu de laquelle elle a été convoquée.

50. — D) Constitutions qui attribuent la revi-



sion à une Assemblée constituante souveraine sans appel.

Aucune Constitution de ce groupe, à notre connaissance, n'établit ce mode de procéder. C'est souvent celui des nations qui n'ont pas prévu la revision ou qui établissent un ordre de choses nouveau à la suite d'une révolution. Ainsi l'Assemblée constituante de France de 1791. Balbo (1) distingue entre les Constituantes générales qui réunissent tout le Pouvoir constituant et les spéciales qui n'ont le Pouvoir constituant que pour un changement spécial et déterminé. Il trouve les premières « inopportunes, inutiles, périlleuses, nui« sibles dans tous les cas, dans toutes les formes « imaginables. » A son avis la plupart des exemples de l'histoire nous le prouvent. Mais il oublie que les Constitutions dont il parle, celle d'Angleterre au XVIIme siècle, de France à la fin du XVIIIme, sont apparues à des époques critiques auxquelles des peuples ont dû réagir contre un Pouvoir despotique, ont dû secouer un joug monarchique intolérable

La revision, dans ces temps-là, n'était guère à l'ordre du jour, les rois n'auraient pas voulu qu'on pût changer le régime qui les faisait vivre et quand la nation voulut modifier sa Constitution, elle dut avoir recours à la violence. Ainsi en 1789, lorsque une quantité de réformes trop longtemps comprimées se firent jour enfin, si les Assemblées cons-

(1) Balbo. Op. c. pag. 197.

tituantes vécurent aussi orageusement, la cause en fut moins au moyen employé qu'à l'époque et aux diverses dynasties qui avaient paralysé tout essai de réforme partielle. Des questions souvent pénibles durent se débattre à la fois ; on les eût probablement évitées en ne comprimant pas toutes les tendances d'améliorations successives. Balbo trouve encore que dans les Constituantes les questions théoriques sont fréquentes, inévitables, et le plus souvent mal résolues (sciolte). « Même dans « le silence de l'étude, dans le recueillement de « la solitude, dans la sincérité de la raison pure « loin des passions de la pratique, de telles ques- « tions sont difficiles à éclaircir, il faut pour cela « de subtiles distinctions de paroles, même de « syllabes. » A plus forte raison, comment les résoudre dans une assemblée passionnée, nombreuse, omnipotente.

Ces arguments ont du juste. Mais ne pourrait-on pas, en se débarrassant des inconvénients majeurs de cette forme de revision, la conserver cependant ? Car la revision totale peut être nécessaire, et le grand nombre des questions à reviser, l'importance du remaniement nécessitent une Constituante spéciale.

Peut-être pourrait-on :

1° réduire le nombre de membres ;

2° enlever à cette Assemblée son omnipotence, c'est-à-dire n'en faire qu'un organe chargé uniquement d'élaborer un projet que la nation accepte ou rejette ?

Enfin, favoriser et faciliter la revision partielle afin de rendre aussi rare que possible la réunion d'une telle assemblée.

§ III. — *Etats dans lesquels la nation n'a que la ratification du projet élaboré par l'organe constituant.*

Nous y trouvons le plus souvent la revision confiée à l'organe législatif. La plupart des Etats particuliers de l'Amérique du Nord rentrent dans ce groupe.

L'art. 13 de la Constitution de New-York est ainsi conçu : « Tous amendements à cette Cons- « titution peuvent être présentés au Sénat et à « l'Assemblée, et s'ils sont acceptés par la majo- « rité des membres élus dans chacune des deux « Chambres, ils seront enregistrés dans leurs « procès-verbaux, puis renvoyés à la législature « qui doit être choisie à la prochaine élection gé- « nérale et publiés trois mois avant le moment « fixé pour l'élection de la dite législature, et si « dans la législature ainsi élue les amendements « proposés sont acceptés par la majorité de la to- « talité des membres élus dans chaque Chambre, « ils seront alors soumis au peuple...... »

Un autre mode y est aussi en vigueur (art. 13, al. 2) : « Au moment de l'élection générale qui « doit avoir lieu (tous les vingt ans) comme aussi « à tel moment que la législature peut fixer, par « une loi, la question : Doit-on réunir une con-

« vention pour reviser et amender la Constitution?
« sera soumise à la décision des électeurs ayant
« droit de voter pour les membres de la législa-
« ture et dans le cas où la majorité des électeurs
« déciderait la réunion d'une convention dans ce
« but, la législature, en sa prochaine session, pour-
« voirait, par une loi, à l'élection de délégués en
« vue de cette convention. »

Ces clauses de la Constitution de New-York se répètent en substance dans la Constitution de presque tous les Etats anglo-américains (1). « On « avertit ainsi le Corps électoral qu'un amende- « ment à la Constitution sera porté devant la pro- « chaine législature qu'il va être appelé à élire. « Il est donc parfaitement clair que les représen- « tants choisis au moment de cette élection rece- « vront ce que l'on peut appeler un mandat (2). »

Réclamer des électeurs un mandat spécial pour la votation de tel amendement qu'on leur a fait connaître, est un système qui peut avoir certains avantages, comme de bien distinguer les lois constitutionnelles des lois ordinaires et d'en référer à la nation. Mais, c'est n'attribuer à celle-ci qu'un Pouvoir constituant bien diminué. Les citoyens n'ont pas d'initiative et la question de revision ne leur est soumise que d'une manière bien indirecte. En fait le seul pouvoir qui reste à la nation c'est celui d'accepter ou de rejeter.

(1) Sumner-Maine, op. c., p. 176.

(2) Sumner-Maine, op. c., p. 177.

§ IV. 52.— *Etats dans lesquels la nation exerce directement le Pouvoir constituant, c'est-à-dire possède l'initiative et le plébiscite eonstituant.*

Dans ces Etats, le Pouvoir constituant étant bien distinct du Pouvoir législatif, on peut tout au moins en matière de revision partielle confier l'élaboration du projet à l'organe législatif qui ne joue plus ici que le rôle de conseiller. Mais comme la nation peut s'être trouvée en désaccord avec lui, il faudrait qu'elle pût choisir, entre cet organe ou un organe législatif renouvelé, ou enfin une Assemblée constituante spéciale. — Quant aux revisions totales le travail doit toujours en être confié à une Assemblée constituante. Les diverses Constitutions diffèrent encore ici.

53. — A) Constitutions qui confient le travail de la revision au Pouvoir législatif ordinaire.

Ainsi la Constitution de Glaris, art. 96: « Le « Landrath doit entreprendre la revision dans le « courant de l'année. » — Puis la Constitution de Zug, § 33, al. 1: « Si la majorité absolue des ci- « toyen actifs s'est prononcée pour la revision (to- « tale) de la Constitution, le Kantonsrath doit aussi- « tôt en entreprendre le délibération. »

Il résulte du § 35 que la revision partielle lui est toujours confiée.

54. — B) Constitutions qui distinguent suivant que l'initiative émane de la nation ou du Pouvoir législatif :

Les unes, comme celle de Zurich, attribuent dans le premier cas la revision au Pouvoir législatif renouvelé : art. 65 « Au cas où, sur initiative « populaire, la revision totale de la Constitution « est décidée, de nouvelles élections du Grand « Conseil ont lieu et ce dernier doit entreprendre « la revision. — Les propositions sont soumises « à une double délibération à deux mois au moins « l'une de l'autre. » Dans le même cas, d'autres Constitutions, comme celle du Valais laissent à la nation le choix entre le Pouvoir législatif ordinaire et une Assemblée constituante. Constitution, art. 87, alin. 2 et 3 : « Les Assemblées pri- « maires devront en même temps décider si elle « doit être faite par le Grand Conseil ou une « Constituante. »

Si l'initiative émane du Pouvoir législatif ces deux Constitutions (Zurich et Valais) lui confient le travail de revision.

Il est à croire que si on a laissé le choix à la nation lorsque l'initiative émane d'elle, c'est dans la supposition que le Pouvoir législatif a dû se montrer récalcitrant à ses vœux.

55. — C) Constitutions qui distinguent suivant que la question de revision est posée ou non à la nation.

Au cas où elle ne l'est pas, la revision est en général, confiée au Pouvoir législatif ordinaire; au cas contraire, les unes, comme celle de Soleure, la confient à une Constituante : § 60. —

La Constitution peut être revisée en tout temps : *a*) en vertu d'un décret du peuple par une Constituante ; *b*) en vertu d'un décret du Kantonsrath par cette autorité même ; les autres laissent à la nation le choix entre une Constituante et le Grand Conseil. — Ex : Saint-Gall.

56. — D) Constitutions qui laissent toujours à la nation le choix entre l'organe législatif ordinaire et l'organe législatif renouvelé.

Ainsi un projet de Constitution pour le canton des Grisons, art. 58, al. 4, dispose : « Avec la « question de revision de la Constitution le peuple « doit, pour le cas où elle serait tranchée affirma- « tivement, décider si l'élaboration en aura lieu « par le Grand Conseil en charge ou par un « nouveau Grand Conseil. »

57. — E) Constitutions qui laissent toujours à la nation le choix entre le Pouvoir législatif ordinaire et une Assemblée constituante.

Ex : La Constitution de Berne, celles d'Unterwald et du Tessin.

58. — F) Constitutions qui confient toujours la revision à une constituante. Ainsi celle de Bâle-Campagne.

59. — G) Constitutions qui distinguent entre la revision totale et partielle et qui attribuent la dernière à l'organe législatif, la première à une Constituante.

Ex : La Constitution de Fribourg, art. 80 : « La

« revision totale se fait par une Constituante, qui « est élue de la même manière que le Grand Con- « seil. — Art. 82 : La revision partielle se fait par « le Grand Conseil. »

Les Constitutions d'Argovie et de Lucerne présentent des dispositions semblables.

En résumé nous croyons qu'il faut distinguer entre la revision totale et la revision partielle, attribuer la première à une Assemblée constituante et la seconde au Pouvoir législatif ordinaire ou renouvelé, ou à une Assemblée constituante au choix de la nation.

Quant aux diverses formalités déjà mentionnées elles apparaissent comme plus inutiles encore lorsque la nation est nantie du Pouvoir constituant tel que nous l'avons vu.

60. — Il existe certains cantons chez lesquels l'Assemblée constituante peut être dissoute en tout temps (abberufung). Nous mentionnerons la Constitution de Schaffouse, art. 108, dernier alinéa : « L'Assemblée constituante peut être rappelée en « tout temps. » On applique à ces dispositions les mêmes règles qu'on applique en pareil cas au Grand Conseil. C'est-à-dire que lorsque 1000 citoyens actifs, au moins, présentent une telle demande au Conseil d'Etat, ce dernier doit organiser une votation populaire. Ce mode ne peut guère être employé que dans de petits Etats.

CHAPITRE VII

Du Plébiscite Constituant

Sommaire.

61. — Objections faites au plébiscite.

62. — Différences entre les résultats des votations et élections.

63. — Qu'il ne s'agit pas du maintien du gouvernement actuel.

64. — Accusations portées contre le plébiscite de n'être qu'une réponse par oui ou non.

65. — Résumé.

61. — Le projet de revision une fois élaboré par l'organe constituant il faut obtenir la ratification de la nation. Nombre d'auteurs éprouvent pour cette institution un mépris non dissimulé. D'autres plus modérés ont des sentiments mélangés. L'un d'eux admet « qu'il peut donner « d'excellents résultats dans un pays foncièrement « démocratique où l'institution républicaine n'est « pas en butte à des attaques incessantes... et où « enfin les classes populaires jouissent d'une certaine éducation politique. — Mais il croit qu'en « France la Constitution populaire s'opère sur un « fait accompli, par des questions mal posées ou « mal comprises qui ne laissent aux citoyens aucune faculté d'option et constituent pour eux

« une sorte de carte forcée. Dans ce pays qui a « souffert des excès de la démagogie et où les ins- « titutions républicaines sont d'une date toute ré- « cente, la réponse à un referendum ne peut être « libre, l'adhésion ne peut être raisonnée. Au fond, « dans tout plébiscite, la question mise aux voix « est celle de savoir si le gouvernement actuel « sera maintenu ; il n'est pas dès lors douteux « que la nation, qui désire, avant tout, l'ordre et la « tranquillité, ne préfère un mauvais gouverne- « ment à l'absence de tout gouvernement. » (1)

Affirmer que telle institution peut en elle-même être excellente, mais que son application dans tel Etat serait impraticable c'est un peu éluder la question.

62. — En fait la Constitution, nul ne le niera, est par excellence la chose de tous, si l'on peut ainsi parler en ces matières ; c'est dans son établissement que se manifeste surtout la souveraineté de la nation.

Or, comment les adversaires du plébiscite entendent-ils l'exercice de cette souveraineté ? Par la consultation normale qu'on appelle l'élection des représentants. On semble méconnaître ainsi la différence considérable qui existe entre la volonté manifestée par l'élection et celle qui l'est par un vote affirmatif ou négatif sur une question nettement posée.

(1) De Bousquet de Florian, op. c., p. 38-39.

En admettant même que le système électoral soit parfait, comment veut-on, par exemple, qu'un député, par 20,000 âmes, puisse représenter exactement l'opinion de ses électeurs? Et sur ces 20,000 combien connaissent un peu sérieusement l'homme sur qui ils portent leur suffrage? C'est bien pis encore avec le système actuel: l'électeur est incorporé dans un cercle, un district, un arrondissement composé d'une manière plus ou moins habile pour assurer à tel parti telle ou telle majorité; de la sorte, les résultat des volontés totales des citoyens, peut se trouver complètement faussé. Au contraire, lorsqu'il s'agit de voter affirmativement ou négativement sur une question nettement posée, les voix de tous les citoyens retrouvent leur importance égale.

C'est de cette différence dans les formes de manifestation de la volonté des citoyens qu'il résulte quelquefois qu'une proposition de loi émanée d'un parti en minorité dans les Conseils obtient la majorité lorsqu'elle est soumise au vote de la nation, tandis que les élections reportent sur leurs fauteuils les représentants du parti qui avait combattu la proposition en question.

On peut ainsi affirmer hautement que la souveraineté nationale ne se manifeste pas suffisamment par les élections.

63. — On a dit encore que dans tout plébisciste, il ne s'agit jamais que de la question du maintien du gouvernement actuel.

Nous avons de la peine à comprendre comment. En effet, la nation prend-elle l'initiative d'une revision, la question est posée, le vote a lieu. S'il est négatif, on en reste là. S'il est affirmatif, la nation confie la revision à tel organe qu'elle indique, comme on l'a vu plus haut. Cet organe élabore un projet ; le projet est soumis à la nation et rejeté ou accepté. Si la nation le juge bon, elle l'accepte, sinon, il y a lieu d'établir des dispositions spéciales en cas de rejet.

Mais nous cherchons vainement comment la responsabilité du gouvernement serait engagée par le plébiscite tel qn'on l'a vu organisé. Si l'on craignait même que l'échec d'un projet élaboré par l'organe législatif n'engageât sa responsabilité, ce qu'il y aurait de mieux à faire serait de ne jamais confier la revision à cet organe.

Il en est de même dans le cas où l'initiative émane du Pouvoir législatif ; elle n'engage pas davantage la responsabilité du gouvernement, puisque c'est toujours la nation qui répond comme elle l'entend à la question de revision. On retombe ainsi dans le cas sus-visé.

On comprend mieux cette crainte chez ceux pour qui le plébiscite n'est qu'un baptême donné par la nation à un projet à l'élaboration duquel elle n'a pris aucune part. Dans ce cas, en effet, la nation n'ayant qu'une souveraineté très diminuée par suite de l'attribution de tout le pouvoir au gouvernement, toute la responsabilité retombe ainsi sur ce dernier, de telle sorte que l'échec du

projet est aussi échec pour le gouvernement. La faute en est ici non à l'institution même du plébiscite, mais à son organisation défectueuse.

64. — On accuse encore le plébiscite de n'être qu'une réponse par oui ou non ; on dit que la nation ne pourra qu'adopter ou rejeter en bloc le projet proposé. Mais cela encore n'est pas juste, car, outre la ratification, la nation ne possède-t-elle pas l'initiative par motion ou projet ? On s'écrie : « Soyez donc complètement logiques, et si vous « voulez que le peuple exerce lui-même directe- « ment sa souveraineté, permettez-lui de l'exercer « d'une façon efficace. » (1) C'est bien là ce que nous désirons. En accordant à la nation l'initiative constituante par motion ou projet, en l'appelant à se prononcer sur la question de revision et enfin sur l'acceptation ou le rejet du projet, nous croyons lui accorder l'exercice direct de la souveraineté. La nation entière peut ainsi bien mieux que par des élections prendre part à la discussion de la réforme constitutionnelle. Quant à l'agitation profonde qu'on accuse tout plébiscite d'entraîner, elle ne résulte que d'un manque d'habitude, de la part de la nation chez laquelle il en est ainsi.

On a conclu des revisions incessantes que l'on constate dans les pays où le plébiscite est en vigueur que chaque parti en arrivant au pouvoir transforme la Constitution dans le sens qui lui est

(1) De Bousquet de Florian, op. c., p. 41.

le plus favorable. On pourrait tout aussi bien dire que chaque fois que la nation se prononce pour un parti nouveau, c'est qu'elle a ses raisons pour être mécontente de l'autre, et qu'il est possible que par là elle ait justement en vue d'arriver à une revision que le parti renversé entravait.

Du reste, il n'est pas juste de dire que chaque parti transforme la Constitution dans le sens qui lui plaît ; à Genève où les luttes de partis ont toujours été chaudes, et où il y a eu plus d'un changement de régime depuis 1847, la Constitution n'a jamais été revisée totalement.

65. — En résumé le Pouvoir constituant organisé comme nous l'avons vu est le seul moyen par lequel la nation puisse vraiment exercer directement la souveraineté. Comme le dit excellemment Dubs,(1) « avec ce droit de revision que l'on peut « faire valoir à chaque instant et avec les facilités « que lui accorde la plupart du temps, la faculté « de faire voter le peuple sur la demande d'une « fraction quelconque peu considérable, coordon- « née avec ce droit de sanctionner ou de rejeter « les modifications constitutionnelles, il reste peu « de choses à désirer au peuple, pour la réalisa- « tion de son droit de souveraineté en matière de « Constitution. »

Quant à la souveraineté s'exerçant simplement

(1) Dubs. Democratie suisse dans son développement. Trad. Kohn. — Genève, 1868, p. 7.

par les élections, même en matière législative, le même auteur (1) se demande « s'il est permis « d'exiger que le peuple se contente de pourvoir « à la composition du Corps législatif, et si ce « pouvoir une fois constitüé, le droit de pétition « seul peut donner accès au souverain auprès de « ses représentants.» A ce sujet il estime que si le souverain n'est pas en possession d'autres droits que ceux-ci, il n'occupe pas la position qui lui « revient. « Il est évident que si le peuple ne peut « que se soumettre aux décisions du Conseil, il « est sous la coupe du Conseil. Par conséquent « une souveraineté pareille est une souveraineté « factice. »

Le plébiscite constituant n'existe actuellement qu'en Suisse et dans la plupart des Etats particuliers de l'Amérique du Nord.

(1) Dubs, op. c. p. 11.

CHAPITRE VIII

Conséquences de l'adoption ou du rejet du Projet de revision.

66. — La première question n'est que très rarement traitée dans les Constitutions et fait généralement l'objet de dispositions transitoires, dictées par les circonstances.— Aussi n'en parlerons-nous pas. Elle appartient plutôt à la théorie des limites de la souveraineté. Beaucoup de Constitutions gardent aussi le silence sur la seconde. Seules, quelques Constitutions suisses ont prévu le cas et établi quelques dispositions.

Et d'abord, à défaut de dispositions légales, il est clair que la Constitution actuelle reste en vigueur. Quelques Constitutions cantonales, Lucerne par exemple, le déclarent expressément. Mais ce ne semble pas d'accord avec le vœu de la nation lorsqu'elle a exprimé par son vote que la Constitution devait être revisée. Il faut donc aviser à tous les moyens propres à y arriver. Il se peut que les dispositions qui ont amené le rejet partent de principes, qu'on ne puisse concilier avec ceux de la majorité de la nation. Il faudra alors recourir à de nouvelles élections. Il se peut aussi que les dispositions qui ont amené le rejet puissent être réformées par l'organe auteur du premier projet. Il pourrait dans ce cas être chargé d'en élaborer un second. Si ce second projet échoue

il faudra nécessairement recourir à de nouvelles élections. Et si un nouveau projet essuyant un nouveau refus indiquait impossibilité d'accord, il serait peut-être nécessaire de demander à la nation s'il faut ou non continuer le travail de revision, et dans le premier cas, quel organe doit en être chargé.

A Fribourg (art. 81), en cas de rejet du projet de Constitution revisée la même Assemblée constituante en élabore un second. S'il est aussi rejeté il est procédé à l'élection d'une nouvelle Constituante.

A Soleure (Constitution, art. 63) au cas de rejet d'un premier projet, le même organe est chargé d'en préparer un second. S'il est aussi rejeté il faut poser au peuple la question de savoir si la revision doit être continuée, et au cas affirmatif, une nouvelle Assemblée constituante est élue.

La Constitution de Schaffouse présente des dispositions semblables.

CHAPITRE IX

La Revision dans l'Etat fédératif et la Confédération d'Etats

Sommaire

67. — La Confédération d'Etats et l'Etat fédératif.
68. — Diverses formes d'Etats fédératifs.
69. — Etablissement de quatre classes d'Etats en ce qui concerne la revision.

67. — Dans l'Etat souverain unitaire toutes les parties, tous les membres sont soumis au Pouvoir suprême de l'Etat ; à l'extérieur leur représentation politique n'a lieu que par lui (1). Mais il est des buts élevés qu'un seul Etat ne saurait toujours atteindre. Aussi s'associe-t-il quelquefois à d'autres Etats. Il le peut de plusieurs façons : d'abord par voie d'alliance temporaire, chaque Etat traitant sur la base de sa souveraineté ; le lien qui les unit est alors purement contractuel. Mais l'union peut être plus intime, perpétuelle, ainsi, il peut y avoir un organe central, jouissant d'une compétence plus ou moins étendue.

Nous rencontrons d'abord la *Confédération*. Une communauté distincte des Etats particuliers prend naissance. En effet, la formation de la volonté de la communauté, ne nous apparaît plus toujours

(1) Kaltenborn, op. c., p. 155.

sous la forme d'un accord des volontés des Etats particuliers, mais de décrets émanés de majorités, majorités du Congrès, de la Diète, de l'Assemblée fédérale. C'est bien le contrat qui a donné naissance à la Confédération. Mais par ce contrat les Etats particuliers ont abandonné certaines matières à la volonté de la majorité. C'est dans cette mesure, qu'une communauté distincte des Etats particuliers a pris naissance, et en fait ce n'est que par là que la Confédération d'Etats se distingue d'une alliance perpétuelle ou d'un contrat de société (1). En ce qui concerne la Confédération, les dispositions qui fixent son organisation et sa compétence ne sont pas des dispositions contractuelles, mais une Constitution et des lois, car ce sont des règles de droit pour l'ordonnement et l'activité d'un tout organique (2). En un mot, la Confédération d'Etats est une personne juridique. Comme telle, elle peut agir partout où elle apparaît comme personnalité internationale, sans aucun rapport immédiat avec les Etats particuliers. Elle y agit comme unité politique. Mais dans la Confédération : 1° l'Etat particulier demeure souverain ; 2° il n'est soumis au Pouvoir fédéral que pour les relations que le contrat de Confédération a mises dans la compétence de la Confédération (3) ; 3° les sujets des Etats particuliers ne sont pas soumis directement

(1) Haenel. Das Vertragsmässige Element der deutschen Reichsverfassung Leipzig, 1873, I, p. 41.

(2) Haenel. op. c., p. 42.

(3) Kaltenborn, op. c., p. 155.

à l'organe central, toute relation directe entre la Confédération et les sujets, autorités et fonctionnaires de l'Etat particulier étant exclue (1).

68. — La transition entre la Confédération d'Etat et l'Etat unitaire est formée par l'Etat fédératif qui peut se présenter sous diverses formes. L'Etat fédératif est une unité organique et non contractuelle, et le Pouvoir central se rapproche assez de celui de l'Etat unitaire. L'Etat fédératif brise la souveraineté des Etats particuliers en entrant en relation immédiate avec leurs membres. Ses ordonnances lient les citoyens des Etats particuliers sans qu'intervienne un acte quelconque de souveraineté de l'Etat particulier. L'Etat fédératif s'attribue le droit et possède le pouvoir d'exécuter directement ses volontés en se servant dans ce but, soit d'organes propres, soit des organes des Etats particuliers ; dans le système constitutionnel enfin il fait participer tous les citoyens des Etats particuliers directement à la formation de sa volonté.

Il importe donc que les sphères de droit de l'Etat fédératif et des Etats particuliers soient nettement distinguées et que soient fixés les droits des Etats particuliers à prendre part à la formation des organes et de la volonté de l'Etat fédératif ; ces fixations appartiennent aux points les plus essentiels de toute Constitution fédérale. Il est certain que si l'on n'accorde aux Etats particuliers

(1) Kaltenborn, op. c., p. 155. — Haenel, op. c., p, 48.

qu'une part restreinte dans la formation de la volonté de l'Etat fédératif, on compromet leur existence d'Etats particuliers; au contraire les investir d'une influence prédominante sur la formation de cette même volonté, c'est ramener l'Etat fédératif vers la Confédération ou l'alliance d'Etats (1). Pour tous ces motifs la question de revision a ici un rôle de la plus haute importance.

Dans la Confédération d'Etats la compétence centrale est déterminée par les Etats particuliers par voie contractuelle, et la Confédération peut de nouveau être dissoute par le contrat des intéressés (2). Quant à l'Etat fédératif, on peut concevoir des rapports divers entre lui et les Etats particuliers.

1) L'Etat fédératif peut n'être pour ainsi dire que le complément des Etats particuliers, c'est-à-dire, qu'il n'agit que dans l'étroite limite où de de son propre aveu l'Etat particulier déclare ne pas suffire aux tâches qui lui incombent. Dans ce cas le centre de gravité est dans l'Etat particulier.

2) L'Etat fédératif peut avoir une tâche plus importante : non seulement il aide les Etats particuliers, mais il forme aussi une puissance indépendante, c'est-à-dire qu'on lui confie non seulement les tâches auxquelles l'Etat particulier ne suffit pas, mais encore celles qui peuvent être mieux accomplies par lui que par les Etats particuliers (3).

(1) Haenel, op. c., p. 145.
(2) Haenel, op. c., p. 45.
(3) Haenel, op. c., I, 54.

— Dans le premier cas la revision est confiée sinon exclusivement au contrat des Etats particuliers, du moins à leur activité juridique. — Dans le second cas c'est l'Etat fédératif lui-même qui répartit les tâches.

69. — On peut former en ce qui concerne la revision dans ces sortes d'Etats quatre groupes (1):

I. La Constitution peut être revisée par la simple majorité des Etats particuliers. Ainsi la Constitution des Etats confédérés d'Amérique de 1861 n'accordait l'initiative d'une revision qu'aux Etats particuliers comme tels ; en effet elle exigeait une proposition émanant des conventions légalement assemblées d'au moins trois Etats. Une convention de tous les Etats dans laquelle on devait voter par Etat décidait ensuite de la revision. Puis la proposition acceptée devait être ratifiée par les législatures ou conventions des deux tiers des Etats particuliers.

II. — On peut exiger le concours de l'Etat fédératif et des Etats particuliers. Ainsi la Constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, entrée en vigueur le 4 mars 1789.

Aux termes de l'art. V, « le Congrès lorsque les « deux tiers des deux Chambres le trouvent né- « cessaire, peut proposer des amendements à la « Constitution ou, sur la demande des législatures « des deux tiers des Etats particuliers, réunir une « convention pour proposer des amendements qui

(1) Haenel, op. c., I, 149.

« feront partie de la Constitution, lorsqu'ils auront « été ratifiés par les législatures des trois quarts « des Etats particuliers ou par des conventions « dans les trois quarts de ces mêmes Etats, selon « que l'une ou l'autre de ces formes aura été pro- « posée par le Congrès ; en outre pour perdre son « droit de suffrage égal dans le Sénat, il faut le « consentement de l'Etat que celà concerne. »

Il existe donc deux voies pour reviser la Constitution. Par la première les deux Chambres du Congrès décident, chacune à la majorité des deux tiers, d'ajouter à la Constitution tel amendement déterminé. Cela fait, les propositions sont soumises ou aux législatures des Etats particuliers ou à des conventions nommées par le peuple, des constituantes qui s'assemblent dans chacun de ces Etats pour voter sur ces amendements. C'est le Congrès qui indique la voie à suivre, dans cette dernière alternative, toujours à la majorité des deux tiers des voix; quoique ce ne soit pas expressément indiqué, cela répond à la lettre de la Constitution (1).

Dans chacune de ces conventions ou législatures c'est la simple majorité qui décide ; ces Assemblées ne peuvent pas substituer un autre projet à celui du Congrès. — Lorsque les trois quarts de ces législatures ou conventions se sont prononcées en faveur de l'amendement, il devient partie de la Constitution.

(1) E. Schlief. Die Verfassung der Nordamerikanischen Union. Leipzig, 1880, p. 381.

Par la seconde voie, les législatures des Etats particuliers peuvent aussi prendre l'initiative de la revision. Il faut que les législatures des deux tiers de ces Etats demandent la revision de telle partie de la Constitution qu'ils désignent, le Congrès doit alors réunir une convention qui fera les propositions de revision. Cette convention est nommée selon les principes en vigueur pour l'élection des membres de la Chambre des représentants, mais elle ne se prononce que sur les questions touchant la Constitution, c'est une Constituante.

Ainsi nulle part, dans cette Constitution, nous ne voyons apparaître une initiative populaire quelconque, soit dans les Etats, soit dans l'Union, et la question de revision n'est pas non plus posée à la nation. — On aurait cependant pu l'introduire tout en conservant les mêmes relations juridiques entre l'Etat fédératif et les Etats particuliers.

C'est ce qu'a fait la Confédération suisse, qui rentre aussi dans cette catégorie. Elle a développé ces principes sur une plus large échelle. Aux termes des nouvelles dispositions sur lesquelles la nation suisse s'est prononcée affirmativement cette année même, la revision a lieu comme suit :

Art. 120. « Lorsqu'une section de l'Assemblée « fédérale décrète la revision totale de la Consti- « tution fédérale et que l'autre section n'y consent « pas, ou bien lorsque 50,000 citoyens suisses « ayant droit de voter demandent la revision to- « tale, la question de savoir si la Constitution fé- « dérale doit être revisée est dans l'un et l'autre

« cas soumise à la votation du peuple suisse par « oui ou non.

« Si dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité « des citoyens suisses prenant part à la votation « se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils « seront renouvelés pour travailler à la revision. »

Art. 121. « La revision partielle peut avoir lieu, « soit par la voie de l'initiative populaire, soit dans « les formes statuées pour la législation fédérale.

« L'initiative populaire consiste en une demande « présentée par 50,000 citoyens suisses ayant droit « de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel ar- « ticle constitutionnel ou l'abrogation ou la modi- « fication d'articles déterminés de la Constitution « en vigueur.

« Si, par la voie de l'initiative populaire, plu- « sieurs dispositions différentes sont présentées « pour être revisées ou pour être introduites dans « la Constitution fédérale, chacune d'elles doit « former l'objet d'une demande d'initiative dis- « tincte. La demande d'initiative peut revêtir la « forme d'une proposition conçue en termes gé- « néraux, ou celle d'un projet rédigé de toutes « pièces.

« Lorsque la demande d'initiative est conçue en « termes généraux, les Chambres fédérales si elles « l'approuvent, procéderont à la revision partielle « dans le sens indiqué et en soumettront le projet « à l'adoption ou au rejet du peuple et des can- « tons. Si, au contraire, elles ne l'approuvent pas, « la question de revision partielle sera soumise à

« la votation du peuple ; si la majorité des citoyens « suisses prenant part à la votation se prononce « pour l'affirmative, l'Assemblée fédérale procé- « dera à la revision en se conformant à la décision « populaire.

« Lorsque la demande revêt la forme d'un projet « rédigé de toutes pièces et que l'Assemblée fédé- « rale lui donne son approbation, le projet sera « soumis à l'adoption ou au rejet du penple et des « cantons. Si l'Assemblée fédérale n'est pas d'ac- « cord, elle peut élaborer un projet distinct ou « recommander au peuple le rejet du projet pro- « posé et soumettre à la votation son contre-projet « ou sa proposition de rejet, en même temps que « le projet émané de l'initiative populaire. »

Art. 123. « La Constitution fédérale revisée ou « la partie revisée de la Constitution entre en vi- « gueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité « des citoyens suisses prenant part à la votation et « et par la majorité des Etats. »

Dans ce nouveau mode de revision on distingue nettement entre la revision partielle et la revision totale, ce qui écarte bien des obscurités.

A). — *La revision totale.*

Il y a trois voies suivant lesquelles la revision totale de la Constitution fédérale peut avoir lieu :

1) Une proposition de revision est faite à l'Assemblée fédérale et votée par les deux Chambres. — Les Chambres peuvent en être nanties

a) Par pétition ;

b) Par motion individuelle d'un membre de l'Assemblée ;

c) Par la demande d'un gouvernement cantonal;

d) Par motion du Conseil fédéral (1).

Puis la proposition est discutée par les deux Chambres selon les formes légales. Les Chambres élaborent ainsi un projet, sans que la question de revision ait été préalablement posée à la nation. C'est de fait une entorse au principe que la nation doit exercer elle-même le Pouvoir constituant dans les Etats démocratiques. Le projet est ensuite soumis au vote des citoyens suisses et pour faire sa part au dualisme de la nation suisse et des cantons souverains, il faut que la majorité des citoyens suisses votants et la majorité des cantons se prononcent en sa faveur (2).

2) Une proposition de revision est faite à l'Assemblée fédérale, mais une des sections de l'Assemblée n'y consent pas. Dans ce cas la question de revision est posée à la nation. Si la réponse est affirmative, les deux Conseils sont renouvelés pour travailler à la revision. La nation est ainsi appelée à se prononcer sur la revision, comme cela devrait toujours avoir lieu. Mais la revision totale est confiée à une Assemblée chargée aussi de la législation, ce qu'il faut rejeter; la revision

(1) J. Blumer. Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts. Bâle, 1887, T. III, p. 246.

(2) Blumer, op. cit., T. III, p. 247.

totale ne pouvant avoir lieu que par des Assemblées exclusivement de revision.

3) La demande de revision peut être faite par 50,000 citoyens suisses actifs. L'article 120 semble dire que, dans ce cas, la question doit toujours être posée à la nation. Mais en s'éclairant d'une décision du Conseil fédéral du 17 septembre 1880,(1) on peut établir :

a) que lorsque 50,000 citoyens actifs demandent la revision et que les Chambres sont d'accord, on ne consulte pas la nation ;

b) si les Chambres ne sont pas d'accord, la nation est consultée.

Nous devons faire ici la même observation que plus haut, à savoir que même lorsque les Chambres sont d'accord, on doit consulter la nation.

En résumé : en matière de revision totale de la Constitution fédérale suisse, la nation devrait toujours être consultée de quelque côté que l'initiative émane, et le travail de revision devrait être confié non aux Assemblées législatives ordinaires, mais à des Assemblées exclusivement de revision.

B). — *La Revision partielle.*

Il ressort des articles susmentionnés qu'elle peut avoir lieu :

1) dans les formes statuées par la législation fédérale. Il suffit de se reporter à ce qui a été dit à propos de la revision totale ;

(1) **Blumer, op. cit., T. III, p. 250.**

2) par l'initiative populaire.

L'art. 121 contient plusieurs dispositions excellentes. Mais on peut faire remarquer :

1° En ce qui concerne l'initiative par motion, soit en termes généraux, la question n'est posée à la nation que si les Chambres n'ont pas approuvé la demande.

2° Que par cela même, il s'est élevé des difficultés au sujet du système à introduire dans la loi organique appliquant le droit d'initiative populaire.

En effet, la nation n'ayant pas été préalablement consultée sur la question de savoir si la revision devait avoir lieu, cette question se pose forcément d'elle-même lors de la votation sur le ou les projets. On pourra se trouver en présence de trois catégories d'électeurs ;

a) ceux voulant le maintien du *statu quo* ;

b) ceux appuyant le projet émané de l'initiative populaire et modifiant tel article ;

c) ceux appuyant un projet différent élaboré par l'Assemblée fédérale.

On s'est donc demandé comment on pourrait organiser la votation de manière à obtenir l'expression sincère de la volonté de la nation.

Deux projets se trouvent en présence :

I. Celui du Conseil national, aux termes duquel les deux projets sont en même temps, dans une seule votation, et sans aucune autre votation préalable soumis au vote de la nation. On a dit que ce système laissait à certaines habiletés politiques

un champ considérable ; que l'Assemblée fédérale pourrait, par hostilité, susciter un contre-projet, et par là, divisant sur des questions plutôt accessoires un parti qui poursuivait un même but, faire échouer une réforme réclamée par la majorité de la nation.

Supposons par exemple qu'une même réforme soit désirée par les 3/5 de la nation, désapprouvée par les 2/5. Un seul projet populaire est en question. Il s'agit de voter pour ou contre. Les 3/5 l'appuieront, il sera rejeté par les 2/5. Rien d'embarrassant. Mais un contre-projet présenté par l'Assemblée fédérale vient briser en deux fractions égales l'union des 3/5, et le premier projet se trouvant appuyé par 3/10 des voix, le second par 3/10 aussi, le *statu quo* appuyé par le 2/5 l'emporte. Il en résulte que la majorité de la nation qui appuyait telle mesure est en fait battue par une minorité.

II. Pour parer à ces inconvénients et obtenir l'expression sincère de la volonté nationale, le Conseil fédéral a présenté un second projet établissant le système dit de la votation éventuelle. Il institue deux votations. — Par la première, ou votation préparatoire, on demande à la nation à quel projet elle donnerait la préférence au cas où dans la votation ultérieure, une revision de la Constitution serait décidée en général.

On a relevé cet inconvénient de deux votations, mais il a été répondu avec raison qu'à propos de l'initiative en termes généraux, on n'avait pas reculé devant la possibilité d'une double votation.

Nous pensons aussi que le projet du Conseil

national est mauvais. Mais il nous semble qu'on peut résoudre la question en respectant les principes que nous avons soutenus dans le cours de cette étude, savoir que la nation doit toujours être consultée préalablement à toute revision.

Ainsi, avant toute étude de revision, on demanderait à la nation si elle veut reviser tel article dans tel sens.

Pour prendre un exemple connu, supposons que de l'initiative populaire émane un projet de revision de tel article de la Constitution qui y est relatif, dans le sens de l'élection du Conseil fédéral par le peuple.

La question préalable peut être posée aux électeurs dans ces termes : « Admettez-vous que la « revision de tel article soit entreprise dans le « sens de l'élection du Conseil fédéral par le « peuple ? » Ici aucune hésitation, aucun doute possibles. La réponse sera oui ou non. Si oui, la revision est entreprise par l'organe compétent qui examine le projet populaire et lui en oppose un second s'il lui semble bon.

La nation est alors appelée à se prononcer de nouveau par oui ou non entre les deux projets. — La question du maintien du *statu quo* ayant été préalablement vidée, les éventualités signalées à propos du premier projet ne reparaissent plus.

III. Enfin, on peut faire remarquer que l'Assemblée fédérale est toujours l'unique organe de revision possible et qu'aucun choix n'est laissé à la nation.

IV. On peut établir, selon l'une des trois premières formes, certaines modifications constitutionnelles, et pour d'autres exiger la voie contractuelle.

Ainsi la Constitution des Etats-Unis excepte des voies de revision ordinaire, le droit égal de vote des Etats dans le Sénat, et l'alinéa 2 de l'article 78 de la Constitution de l'Empire Allemand dispose « que les dispositions de la Constitution qui « établissent des droit spéciaux à l'égard de certains Etats vis-à-vis de l'ensemble de la Confé« dération ne peuvent être modifiées qu'avec l'as« sentiment des Etats en question. »

CONCLUSIONS

Nous nous bornerons à nous résumer comme suit :

I. — Le Pouvoir constituant, c'est-à-dire le pouvoir de reviser la Constitution de l'Etat, soit totalement, soit partiellement ne doit appartenir qu'à la nation.

II. — L'initiative de la revision totale ou partielle doit appartenir :

a) à un certain nombre de citoyens déterminé par la loi. Dans ce cas elle doit pouvoir être exercée : par motion seulement, en matière de revision totale ; par motion ou projet rédigé de toutes pièces (soit décret souverain) en matière de revision partielle.

b) au Pouvoir législatif.

III. — Toute demande de revision totale ou partielle doit préalablement être soumise au vote de la nation, à moins que l'initiative n'émane de la majorité de citoyens, exigée au cas de vote national, pour décider la revision.

IV. — La revision totale doit être confiée à une Assemblée constituante élue dans ce but. — La revision partielle doit l'être à l'organe législatif ordinaire ou renouvelé ou à une Constituante

au choix de la nation. — Aucune majorité spéciale et aucune formalité telle qu'une double délibération ne doivent être exigées.

V. — Enfin tout projet doit être soumis à la ratification de la nation.

Si l'initiative s'est exercée par projet, ce dernier devra être soumis tel quel au vote de la nation, étant loisible à l'organe constituant de présenter un projet modifié ou même un projet de rejet.

OUVRAGES CITÉS

—

Aristote.	Politique. Trad. Thurot.
Balbo.	Della monarchia rappresentativa in Italia. Firenze, 1857.
J. Blumer.	Handbuch des Schweizerischen Staats rechts. Bâle, 1887.
J. Blumer.	Staats und Rechtsgeschichte der Schweizerischen Demokratieen. Saint-Gall, 1850, I.
Bluntschli.	Théorie de l'Etat. Trad. A. de Riedmatten. Paris, 1881.
De Bousquet de Florian.	De la revision des Constitutions. Paris, 1891.
Boutmy.	Etudes de droit constitutionnel. Paris, 1885.
Brocher de la Fléchère.	Révolutions du droit. Paris et Genève, 1878-1882, 2 vol.
Buchez et Roux.	Histoire parlementaire de la Révolution française, 1834, XI.
Carnazza.	Diritto costituzionale italiano. Catania, 1885.
Cherbuliez.	Démocratie en Suisse. Paris, 1843.
Th. Curti.	Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung. Berne, 1882.
Dalloz.	Répertoire de Jurisprudence. T. XVIII.
Dareste.	Constitutions modernes. Paris, 1883.
J. Dubs.	Droit public suisse, I. Neuchâtel et Genève, 1878-79.
—	Démocratie suisse dans son développement. Trad. Kohn. Genève, 1868.
Grote.	Histoire de Grèce, 1865. Paris, T. III.
Haenel.	Das verfassungsmässige Element der deutschen Reichsverfassung. Leipzig, 1873.

F. Hélie.	Les Constitutions de la France. Paris, 1880.
Hello.	Régime constitutionnel. Bruxelles, 1849.
Kaltenborn.	Einleitung in das constitutionnelle Verfassungsrecht. Leipzig, 1863.
Laferrière.	Art. 8 de la Constitution. Paris, 1881.
J. de Maistre.	Essai sur le principe générateur des Constitutions politiques. Bruxelles, 1844.
Meyer.	Lehrbuch des deutschen Staats rechts. Leipzig, 1878.
Morin.	Histoire politique de la Suisse. Genève, 1856, I.
Palma.	Corso di diritto costituzionale. Firenze, 1883, I.
Perrens.	Démocratie en France au Moyen-Age. Paris, 1873, I.
Perrot.	Essai sur le droit public d'Athènes. Paris, 1867.
Pierantoni.	Trattato di diritto costituzionale. Naples, 1873.
—	Recueil des Constitutions suisses. Berne, 1880.
Romagnosi.	La scienza delle Costituzioni. Torino, 1847, II.
Rossi.	Cours de droit constitutionnel. Paris, 1866, I.
Rousseau.	Contrat social.
Schlief.	Die Verfassung der Nordamerikanischen Union. Leipzig, 1880.
Sismondi.	Constitutions des peuples libres. Paris, 1836, I.
Sumner-Maine.	Essai sur le gouvernement populaire. Paris, 1887.

TABLE DES MATIÈRES

—

Pages

INTRODUCTION.

§ I. — L'Etat 5

§ II. — Résumé historique 18

CHAPITRE Ier. — *La Constitution et les lois constitutionnelles* 43

CHAPITRE II. — *Le Pouvoir constituant* 54

CHAPITRE III. — *Revision totale ou partielle, périodique ou perpétuelle* 63

CHAPITRE IV. — *De l'Initiative constituante* 76

§ I. — Généralités 77

§ II. — Constitutions qui attribuent l'initiative exclusivement à la nation 87

§ III. — Constitutions qui attribuent l'initiative exclusivement au Pouvoir législatif 87

§ IV. — Constitutions qui attribuent l'initiative constituante soit en matière de revision totale, soit en matière de revision partielle, cumulativement à la nation et au Pouvoir législatif 93

§ V. — Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision partielle exclusivement au Pouvoir législatif et celle de la revision totale cumulativement au Pouvoir législatif et au peuple 96

§ VI. — Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision totale au peuple seulement et celle de la revision partielle cumulativement au Pouvoir législatif et au peuple 97

§ VII. — Constitutions qui attribuent l'initiative de la revision partielle exclusivement au Pouvoir législatif et celle de la revision totale exclusivement au peuple 98

Pages

CHAPITRE V. — *Question de revision posée à la nation* 99

§ I. — Généralités 99

§ II. — Constitutions qui soumettent toujours à la nation la question préalable de revision 102

§ III. — Constitutions qui ne soumettent cette question qu'au cas de revision totale, jamais au cas de revision partielle 103

§ IV. — Constitutions qui soumettent à la nation la question de revision totale, mais qui ne le font en matière de revision partielle que lorsque la demande émane de l'initiative populaire et que le Pouvoir législatif n'y adhère pas 104

§ V. — Constitutions qui posent toujours la question lorsque la revision est réclamée par l'initiative populaire, mais non quand elle l'est par l'initiative du Pouvoir législatif 105

CHAPITRE VI. — *Organisation constituante* 107

§ I. — Généralités 108

§ II. — Etats dans lesquels la nation n'a ni initiative ni plébiscite constituant 110

§ III. — Etats dans lesquels la nation n'a que le plébiscite constituant 122

§ IV. — Etats dans lesquels la nation exerce directement le Pouvoir constituant, c'est-à-dire possède l'initiative et le plébiscite constituants 124

CHAPITRE VII. — *Du plébisciste constituant* 128

CHAPITRE VIII. — *Conséquences de l'adoption ou du rejet du projet de revision* 135

CHAPITRE IV. — *La revision dans l'Etat fédératif et la Confédération d'Etats* 137

CONCLUSIONS 152

BIBLIOGRAPHIE 184

La Faculté de Droit autorise l'impression de la présente dissertation, sans entendre par là exprimer d'opinion sur les propositions qui y sont contenues.

Genève, le 19 octobre 1891.

ALFRED MARTIN, doyen.



